Relecture critique du Schéma de Massif Central

Note de synthèse: bilan, évolutions et préconisations pour l’actualisation du Schéma - Version finale - Avril 2011
Sommaire

1 Contexte et objectifs de la démarche ......................................................................................................................... 4

Le Schéma de Massif Central de 2006 .......................................................................................................................... 4
Une relecture qui vise une mise à jour des grandes orientations stratégiques du Massif Central pour les années à venir .... 4
Un travail qui repose à la fois sur l'avis et l'expertise des membres du Comité de Massif et l'analyse chiffrée des évolutions observées ................................................................................................................................. 5

1ère partie – Conclusions, pistes de réflexions et recommandations ................................................................. 6

1 Synthèse............................................................................................................................................................................ 7

1.1 La confirmation des grands axes stratégiques du schéma......................................................................................... 7
1.2 Poursuivre et renforcer le positionnement sur la valeur ajoutée .............................................................................. 7
1.3 Approfondir et spécialiser les 3 axes stratégiques existants ...................................................................................... 9

2 Pistes de réflexions et préconisations spécifiques ...................................................................................................... 10

2.1 Renforcer le positionnement sur la valeur ajoutée .................................................................................................. 10
2.2 Approfondir et spécialiser les 3 axes stratégiques existants ...................................................................................... 13

2ème partie : retour sur les évolutions du territoire Massif Central ................................................................. 19

1 Synthèse des évolutions du territoire.......................................................................................................................... 20

2 Principales évolutions démographiques ....................................................................................................................... 23

Zoom sur le renouveau démographique ...................................................................................................................... 24

3 Principales évolutions par secteur d’activité économique .......................................................................................... 25

3.1 Zoom sur l’emploi par secteurs d’activité.................................................................................................................. 27
3.2 Zoom sur les pôles d’excellence rurale ......................................................................................................................... 28

4 Principales évolutions en matière d’infrastructures de communication ............................................................... 30

4.1 Zoom sur les transports.................................................................................................................................................. 33
4.2 Zoom sur les TIC .......................................................................................................................................................... 34
4.3 Zoom sur les contextes institutionnels régionaux relatifs aux TIC ............................................................................ 35

5 Point de vue des membres du Comité de Massif ................................................................................................. 37

5.1 Une croissance démographique à souligner mais à relativiser .................................................................................. 37
5.2 Le cadre de vie et les aménités comme facteur d’attractivité touristique et résidentielle ........................................ 38
5.3 Une conséquence de l’accueil de population à prendre en compte : la demande croissante de logement de qualité ...... 38
5.4 Le potentiel des TIC pour un territoire rural ouvert et attractif ................................................................................ 39
5.5 Une accessibilité physique indispensable à l’attractivité de Massif .......................................................................... 39
5.6 L’innovation comme réacteur économique ............................................................................................................. 40


6.1 Politiques nationales...................................................................................................................................................... 42
6.2 Politiques sectorielles .................................................................................................................................................... 43
6.3 Initiatives communautaires dans les zones de montagne .......................................................................................... 44
6.4 Résultats de ces politiques et dispositifs ..................................................................................................................... 46
6.5 Synthèse des conclusions et recommandations du rapport de 2004 ..................................................................... 46

3ème partie – Principales évolutions au niveau politique, institutionnel et réglementaire depuis 2005 et perspectives ......................................................................................................................... 48

1 Evolutions générales au niveau européen, national et régional ................................................................................ 49

1.1 L’actualisation des stratégies européennes et leur déclinaison nationale ................................................................ 49
2 Le point de vue des membres du Comité de Massif................................................................. 55
2.1 La révision de la PAC, menace ou opportunité ? ............................................................... 55
2.2 La redistribution des cartes par la nouvelle politique de cohésion ..................................... 55
2.3 Un renforcement des politiques de Développement Durable ........................................ 55
2.4 La baisse des ressources des collectivités........................................................................ 56

4ème partie - Bilan intermédiaire des programmes d’application de la stratégie du Massif Central (synthèse).................................................................................................................. 57

1 Bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du POMAC .......................................................... 58
1.1 Chiffres clés au 1er janvier 2010......................................................................................... 58
1.2 Commentaire sur l’avancement de la programmation ..................................................... 58

2 Bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la CIMAC ....................................................... 59
2.1 Chiffres clés au 1er janvier 2010......................................................................................... 59
2.2 Commentaire sur l’avancement de la programmation ..................................................... 59

3 Le point de vue des membres du Comité de Massif........................................................... 60
3.1 La Gouvernance comme levier d’action transversal ....................................................... 60
3.2 Des difficultés qui perdurent : l’identification et le montage de projet interrégional et l’accessibilité des fonds.............. 60
1 Contexte et objectifs de la démarche

Le Schéma de Massif Central de 2006

La version actuelle du Schéma de Massif Central, validée le 30 Juin 2006, définit une stratégie partagée de développement du Massif Central et donne les grandes orientations des programmes qui la mettent en œuvre à horizon 2030.

Avec la volonté affichée de positionner le Massif Central comme un territoire attractif et compétitif en France, le Schéma fait de la reconquête démographique son principal objectif. Il définit pour cela trois axes d’intervention : « l’accueil de population, la création de richesses et l’accessibilité du territoire » et affiche quatre conditions indispensables à la mise en œuvre de ces engagements :

- la recherche et le développement,
- l’environnement et le cadre de vie,
- le maintien et le déploiement des services,
- la structuration des réseaux d’acteurs ».

Se voulant un « espace de qualité et de modernité », le Massif Central fait de la coordination de ses forces, de l’innovation et du partenariat, les moteurs de son ambition.

L’arbre des objectifs du Schéma de Massif Central

<table>
<thead>
<tr>
<th>Principaux axes</th>
<th>Principales Orientations</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Axe 1 : L’accueil de nouvelles populations</strong></td>
<td><strong>Soutenir la construction de l’offre d’accueil</strong></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Soutenir la promotion de l’offre d’accueil</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Axe 2 : La création de richesses</strong></td>
<td><strong>Créer de la richesse économique à partir de l’identité territoriale</strong></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Adapter et diversifier les productions agricoles et agroalimentaires</strong></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Se positionner sur deux marchés en expansion pour le secteur bois</strong></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Construire et mettre en marché le tourisme</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Axe 3 : L’accessibilité du territoire</strong></td>
<td><strong>Mailler et interconnecter les infrastructures</strong></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Développer des infrastructures de communications électroniques</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Le Schéma précise cependant son caractère évolutif : les évolutions des contextes socio-économique, politique et réglementaire rendent nécessaire une mise à jour régulière des grands enjeux prégnants pour le Massif Central et, le cas échéant, des orientations stratégiques qui leurs sont associées.

Une relecture qui vise une mise à jour des grandes orientations stratégiques du Massif Central pour les années à venir

Année charnière pour le Schéma de Massif Central, l’année 2011 marque à la fois la fin de la période de révision à mi-parcours des programmes européens et des Contrats de Projets Etat-Région 2007-2013 et les fait entrer dans leurs trois dernières années de mise en œuvre.

De fait, la perspective des nouvelles générations programmes et de la nouvelle politique de cohésion 2014-2020, rend nécessaire de réinterroger les stratégies ayant guidé la mise en œuvre des programmations précédentes.
Afin de préparer au mieux cet exercice d’actualisation du schéma, la DATAR Massif Central en partenariat avec le GIP des Régions du Massif Central souhaite aujourd’hui réaliser une relecture critique du Schéma de Massif Central.

Ce travail a trois finalités :
- aider à l’ajustement du schéma actuel,
- identifier des grandes priorités du Massif pour le cas échéant influer sur l’architecture de la politique de cohésion 2014-2020,
- servir de base à la structuration du prochain schéma de massif.

Un travail qui repose à la fois sur l’avis et l’expertise des membres du Comité de Massif et l’analyse chiffrée des évolutions observées

Trois principales sources d’information ont été mobilisées afin de réaliser ce travail : la connaissance des membres du Comité de Massif, les documents d’évaluation et de bilan de la mise en œuvre des programmes POMAC (ou POP) et CIMAC et le diagnostic du Massif Central le plus récent (Atlas INSEE 2010).

La consultation des membres du Comité de Massif s’est appuyée sur deux outils :
- une enquête par mail a été réalisée du 24 Février 2011 au 18 Mars 2011 auprès de l’ensemble des membres du Comité de Massif. Elle a permis, sur la base d’un nombre réduit de questions ouvertes, aux 15 répondants d’exprimer leur regard sur les évolutions stratégiques du Massif Central ces 5 dernières années et les enjeux pour l’avenir ;
- cette enquête a été complétée par une série d’entretiens individuels auprès de 12 membres représentatifs des différents collèges et régions administratives du Schéma de Massif ayant un regard à la fois historique et aigu sur ces questions (cf. listes en annexe).


Ces différents travaux nous ont permis de réaliser :
- une analyse des principales évolutions marquantes du territoire depuis la rédaction du Schéma en 2006 ;
- un bilan synthétique des 1ères années de mise en œuvre des programmes (POP et Convention interrégionale) ;
- un recueil de la vision des membres du Comité de Massif sur l’actualité de la pertinence des objectifs du Schéma au regard de ces évolutions et du 1er bilan des programmes.

In fine, cette mission de relecture critique du Schéma de Massif Central nous permet de vous proposer une série de préconisations et conclusions associées ciblant à la fois le positionnement de la politique de massif et son contenu stratégique.

Elle est présentée dans les pages suivantes, en introduction de ce rapport.
1ère partie - Conclusions, pistes de réflexions et recommandations

Néanmoins, compte tenu du calendrier de travail, l’étude ne prétend pas à l’exhaustivité mais vise conformément au cahier des charges à apporter des éléments de réflexion sur la pertinence d’actualiser le schéma de massif.

Les conclusions, pistes de réflexion et recommandations n’engagent que la société EDATER. Elles ne reflètent pas nécessairement l’opinion du Commissariat Massif Central ou du GIP des Régions commanditaire de l’étude.

1 Synthèse

1.1 La confirmation des grands axes stratégiques du schéma

La pertinence de la stratégie initiale du Schéma de Massif de 2006 est confirmée à la fois par les membres du Comité de Massif, chez qui elle fait toujours consensus, et à travers l’analyse des évolutions du territoire, qui confirme que les enjeux identifiés initialement au sein des trois axes d’intervention correspondent bien aux défis et besoins prioritaires du territoire.

L’analyse approfondie des évolutions du territoire du Massif Central, les premiers éléments de bilan relatifs à la mise en œuvre de sa stratégie ainsi que les témoignages apportés par les membres du Comité de Massif sur les changements qui s’opèrent dans le Massif, font néanmoins apparaître la nécessité d’apporter deux catégories d’ajustements.

1.2 Poursuivre et renforcer le positionnement sur la valeur ajoutée

Le thème de la population

Au regard des dynamiques démographiques récentes, des disparités territoriales et de la diversité des phénomènes démographiques et socio-économiques identifiés au sein du Massif Central, il serait nécessaire de « Mieux connaître les dynamiques démographiques du Massif Central ». Sur ces thèmes, le rôle de la politique de Massif pourrait être de permettre une observation permanente des dynamiques démographiques et socio-économiques du Massif capitalisant à l’échelle interrégionale les actions et analyses déjà réalisées à des échelles régionales ou locales et les enrichissant de nouveaux travaux. Cette connaissance pourrait notamment permettre d’« Adapter l’intervention en fonction des nouvelles dynamiques démographiques observées ». Elle pourrait être élargie à la compréhension et au suivi des nouveaux arrivants (stratégies, comportements et projet, attentes, …) en particulier en ce qui concerne certains publics cibles comme les jeunes ménages, les créateurs ou les individus disposant de haut niveau de qualification par exemple.

Un travail différencié selon les territoires

Certains membres du Comité de Massif posent la question de la localisation des actions soutenues par la politique de Massif en fonction d’une typologie de territoires différenciant zones urbaines et les territoires ruraux isolés. Sans aller jusqu’à une limitation de l’intervention de la politique de Massif à une seule typologie de territoires, il pourrait être opportun notamment d’ « Optimiser l’efficience de l’intervention au regard de la baisse des moyens disponibles », piste évoquée par les acteurs interrogés. Pour ce faire, une modulation des interventions, en fonction de priorités établies sur chaque type de territoire pourrait être définie.

Une prise en compte renforcée des enjeux de développement durable

L’accentuation des enjeux en matière de gestion des ressources naturelles (eau, énergie, biodiversité et espaces naturels…) et les récentes évolutions des politiques publiques nationales (Grenelle de l’environnement notamment, paquet énergie-climat, …) qui constituent des opportunités d’action, justifient une intégration transversale plus forte des enjeux environnementaux dans la stratégie du Schéma de Massif (déjà présente dans l’axe 2 mais surtout l’axe 3 des programmes).
Elargi à la notion de développement durable et même si celui-ci n’a pas fait l’objet d’une question spécifique lors de l’enquête auprès des membres du Comité de Massif, l’idée de définir un référentiel de développement durable pour le Massif apparaît en filigrane dans les réponses aux questions (les 4 piliers de ce concept, environnement, développement social, compétitivité économique et gouvernance ont très largement été mentionnés lors de l’enquête ou des entretiens). Différentes pistes de travail ont d’ailleurs été identifiées par les membres du Comité de Massif. Elles pourraient bénéficier des expériences, compétences et acquis préexistants dans les collectivités ou déjà mis en œuvre par les partenaires du schéma de massif.

Les membres du Comité de massif citent notamment en exemple la problématique du bâti ancien qui constitue une ressource à optimiser dans une approche transversale de développement durable : optimisation énergétique du bâti, économie d’espace, logement social, approche paysagère et / ou environnementale de l’urbanisme, … C’est vers ce type de projet innovant, expérimental et intégré que les moyens de la politique de massif pourraient être orientés pour une plus forte valeur ajoutée.

Expérimentation, capitalisation et diffusion
Cette approche, déjà présente dans le schéma et les programmes, pourrait être accentuée. Elle permettrait de renforcer « le positionnement de la politique de massif dans le domaine de la capitalisation et du soutien à la réalisation de démarches innovantes, exemplaires et expérimentales ». Si cette orientation était confirmée, il apparaîtrait nécessaire d’ « amplifier l’implication des acteurs du Massif au sein des réseaux d’échange de connaissances et d’expériences » en matière de développement rural afin de faire bénéficier à l’ensemble des acteurs du Massif des solutions les plus efficaces et testées dans certains territoires pilotes volontaires.

Ces actions auraient d’ailleurs vocation à alimenter des travaux de coopération à l’échelle des Etats membres qui disposent de politiques de massif ou de montagne identique ou voisines par certains aspects (Autriche, Slovénie, Suisse, …).

Opportunités pour un « dialogue de gestion » interfonds et des actions intégrées ?
L’approche transversale et interterritoriale portée par le Projet du Massif n’a pas permis de produire d’action intégrée pluri-fonds FEDER/FSE ou FEDER/FEADER. Si des articulations implicites sont opérées par les acteurs impliqués dans la gestion des différents fonds et politiques européennes car ils se rencontrent à l’occasion des différentes réunions politiques ou techniques liées à l’animation ou la programmation, la préoccupation a été focalisée sur les « lignes de partage » plus que les « potentialités de coopération » entre programmes et fonds. Or, quelques actions, nécessairement ciblées compte tenu de l’ingénierie administrative et technique que cela impliquerait, pourraient être impulsées. Elles pourraient porter sur le registre de l’information, de l’échange d’expériences ou le lancement « d’études thématiques intégrées ». L’idée de formaliser des rencontres informelles de réflexion et d’articulation des actions inter-fonds pourrait avoir aussi une utilité. Ces types d’actions pourraient concerner des thèmes transversaux :
- le travail sur les services à la population et aux entreprises (insertion des populations en milieu rural, formation à distance, formation aux nouveaux métiers…) qui intéresse le POP FEDER mais aussi le PO FSE et ses déclinaisons régionales ;
- la valorisation des ressources des territoires concerne le POP FEDER et le Plan de Développement Rural Hexagonal financé par le FEADER (notamment Axes 2, 3 et axe LEADER), etc …

De même, mais cette fois-ci au plan européen, le travail sur les spécificités de moyenne montagne et les zones à handicaps naturels constituent un thème de coopération territoriale européenne potentiel (voir à ce propos certaines actions développées au plan régional : l’opération RURACT en Limousin, …).

Outil politique
L’existence d’une gouvernance interrégionale de la société civile et professionnelle, des élus et de l’Etat et plus récemment, la réunion des Régions impliquées dans le Schéma de Massif au sein d’une entité organisée (le GIP des Régions), constituent une organisation intéressante pour la concertation et la coordination interrégionale des politiques de massif et de la moyenne montagne. Ils sont aussi des outils de lobbying pertinents à optimiser pour consolider le travail d’information, de dialogue, de promotion et de négociation avec les instances nationales et européennes.
1.3 Approfondir et spécialiser les 3 axes stratégiques existants

L’ajustement principal proposé pour l’axe 1 « accueil de population et d’actifs » est de mieux optimiser les dynamiques démographiques émergentes observées sur la période 2005-2010 en complétant l’actuelle stratégie de « renforcement de l’attractivité » par une stratégie de « développement des services et emplois liés à la sphère résidentielle » 1. Principalement présentée sous l’angle de la création de services ayant vocation à amplifier l’attractivité résidentielle des territoires, l’actuelle stratégie pourrait donc être étoffée pour ce qui concerne le développement des services sous l’angle de la réponse aux nouveaux besoins. Cette seconde approche, positionnant le développement des services et emplois à l’aval de l’arrivée de nouvelles populations transparait de manière partielle (vieillissement de la population comme facteur de développement notamment) dans l’actuel Schéma de Massif et pourrait être renforcée.

Concernant la création de richesses (axe 2), l’expertise puis les avis recueillis confirment la pertinence de l’actuelle stratégie (compétitivité et pôles d’excellence) tout en suggérant un renforcement des démarches entreprises. Les membres du Comité de Massif ont particulièrement insisté sur la nécessité de « Positionner le cadre de vie et les aménités 2 comme facteurs d’attractivité touristique et résidentielle » car ces patrimoines constituent un facteur de différenciation et un atout majeur pour le développement résidentiel et économique du territoire. L’étude en cours sur la valorisation des ressources naturelles et culturelles des territoires pourra d’ailleurs dégager des pistes opérationnelles sur ce thème fin 2011.

En matière d’accessibilité du territoire (Axe 3), les analyses et avis recueillis pointent la nécessité de « Maintenir le cap de la couverture Très Haut Débit et de s’orienter vers un développement innovant des usages ». La lutte contre le risque d’accentuation de la fracture en matière de pratiques numériques entre néo ruraux et habitants de longue date doit aujourd’hui être une préoccupation majeure au sein du Massif (évolution des Espaces publics numériques,…). En matière d’accessibilité physique et de déplacements, le bilan des premières années de mise en œuvre de la stratégie fait ressortir un bilan mitigé (réalisation d’une importante étude mais dont les conclusions et recommandations n’ont pas recueilli de consensus, enjeux financiers qui dépassent les moyens et le cadre des programmes Massif Central, …) qui suggère la nécessité de « Repenser le positionnement de la politique de Massif eu égard à la question des transports » (témoignage d’acteur) ; une fonction de réflexion/études, une fonction de concertation et de lobbying, une fonction d’expérimentation sur les modes alternatifs et la promotion de nouveaux usages (co-voiturage, …).

Ainsi, le renforcement de la stratégie initiale sur ces différents sujets pourrait permettre de « Faire du Massif Central un nouveau modèle de développement rural de moyenne montagne, axé sur des valeurs d’exemplarité environnementale et de maintien de la vie et de la qualité de vie en milieu rural » (témoignage d’acteur). Cela suppose d’adosser aux programmes (POP et CPIER) qui sont mis en œuvre au titre du Schéma de massif, une cellule permanente ou un réseau efficace de « R&D » capable de capitaliser au fur et à mesure l’ensemble des connaissances acquises (modèles théoriques de développement et d’action mis en œuvre, retour d’expériences, évaluation et bilan des actions, processus de généralisation et diffusion, …).

---


2 De manière simplifiée, les aménités sont les aspects agréables et les usages fait de l’environnement ou de l’entourage social, qui ne sont ni appropriables, ni quantifiables en termes de valeur monétaire. On peut parler de valeurs sociales de l’environnement et de la société.
2 Pistes de réflexions et préconisations spécifiques

2.1 Renforcer le positionnement sur la valeur ajoutée

2.1.1 Mieux connaître les dynamiques démographiques du Massif Central

L’inflexion et dans certains territoires le retournement démographique constatés ces dernières années dans le Massif Central pose deux questions :

- celle du rôle joué par les politiques d’accueil soutenues dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Massif Central : faut-il y voir des liens de cause à effet ?

- celle de la localisation et de la qualification des phénomènes démographiques observés au sein du Massif : ces évolutions positives sont-elles uniquement le résultat de phénomènes de desserrement des agglomérations et des zones périphériques ou peut on imputer cette croissance à une dynamique interne ?

La réponse à la première question ne peut être trouvée à ce stade de la mise en œuvre des programmes, dont les effets devront être suivi dans le temps et se mesurer à l’issue d’une temporalité plus longue.

La seconde devrait être traitée à très court terme. Le constat d’une forte variabilité des évolutions démographiques en fonctions des territoires3, couplée à des phénomènes démographiques distincts4, fait émerger le besoin d’une connaissance fine de la démographie du Massif Central. Cette connaissance, à la fois quantitative (localisation), et qualitative (causes et caractérisation sociodémographique des nouvelles populations arrivantes) des phénomènes démographiques observés, est un pré-requis indispensable à l’adaptation de la stratégie de Massif aux nouvelles évolutions en présence. La diffusion de cette connaissance en est un second.

A cet égard, la 1ère condition de développement du Schéma de Massif Central prévoyait (p. 24) de « Développer un axe recherche et développement sur les politiques d’accueil », incluant des «études sur les retraités, les étrangers (âge, motivations, services demandés…) nouvellement installés sur le Massif… ».

Du fait de son caractère stratégique, cette condition de développement, mériterait d’être un peu mieux mise en avant et pourrait devenir un objectif additionnel à l’actuelle stratégie de massif : « Mieux connaître les dynamiques démographiques du Massif Central, » en particulier sur certaines catégories de population (jeunes ménages, …).

Concrètement, la politique de Massif pourrait soutenir les actions contribuant à enrichir une base de données et de connaissance de type Observatoire des dynamiques démographiques du Massif portant à l’échelle interrégionale les études démographiques déjà réalisées par ailleurs au plan régional ou local. Plusieurs régions du Massif Central ont dore et déjà accumulé une somme d’expériences et de connaissances ainsi qu’une « image » sur cette thématique qui devrait être davantage valorisées au plan national et européen.

2.1.2 Adapter l’intervention aux dynamiques démographiques observées

L’observation de phénomènes démographiques différenciés, entraînera, dans la plupart des cas, l’identification d’enjeux différenciés.

1 - Sur les territoires présentant la démographie la plus dynamique

- se pose la question de la « récolte des fruits » de leur regain d’attractivité. L’actuelle stratégie du Schéma de Massif appréhende prioritairement l’enrichissement de l’offre de services à la personne, aux entreprises, … (p.12) comme une incitation « à investir leurs compétences et leur esprit d’entreprise dans les villes et campagnes du Massif central » (cf – Schéma de Massif p.11). Les membres du Comités de Massif jugent aujourd’hui nécessaire, sur les territoires pour lequel ce regain démographique est constaté, de compléter

---

3 Territoires toujours en déclin, territoires en regain de population, territoires bénéficiant d’un retour de diplômés expérimentés, territoires subissant un départ des jeunes diplômés, …

4 Étalement spatial des périphéries urbaines / desserrement des agglomérations, périurbanisation au détriment des espaces ruraux, retours au pays…
l’actuelle « stratégie de renforcement de l’attractivité » par une « stratégie de développement des services et emplois liés à la sphère résidentielle ». Ce thème constitue à leurs yeux un levier de création de richesse aujourd’hui incontournable.

Témoins privilégiés de ces évolutions au plan local, les membres du Comités de Massif, tout en se félicitant de son impact positif sur la vie des villes et villages des bassins de vie concernés, se posent la question de la menace représentée, sur certains de ces territoires, par une périurbanisation des territoires ruraux avec ce que cela implique comme impacts négatifs sur un cadre de vie jusqu’alors préservé.

En lien avec le point précédent, certains acteurs soulèvent un autre phénomène, relativement récent à l’échelle nationale, de paupérisation de certains territoires. Alors que le Schéma de Massif se fixait pour objectif d’« attirer des populations nationales et étrangères qualifiées » (cf- Schéma p.11), certains territoires sont confrontés à l’arrivée de personnes en difficultés économique et sociale espérant trouver, en milieu rural, un modèle de vie moins couteux qu’en zone urbaine (coût de l’hébergement, coût de la vie en général, …). Il pointe à la fois une nécessaire redéfinition du modèle de développement des territoires ruraux et notamment leur rôle social et vient confirmer la nécessité de mieux connaître les phénomènes en cours de développement à travers une observation plus régulière et affinée.

2 – Sur les territoires toujours en déclin

Ici c’est la capacité à trouver des solutions permettant le maintien d’un niveau minimal de services à la population qui pose question. Les démarches innovantes, mobilisant notamment les infrastructures et solutions numériques, sont plébiscitées par les membres du Comités de massif. Plus globalement, peut y être ajouté l’ensemble des démarches de mobilisation de modèles économiques innovants visant le maintien des services en zones peu densément peuplées. Cette question du modèle économique innovant est évoquée dans le compte-rendu de la 1ère réunion du groupe innovation réuni dans le cadre de la contribution du Comité de Massif Central sur l’utilisation des fonds européens pour la période 2014-2020 qui précise «Nous entendons ici par « modèles économiques » – modèles socio-économiques serait plus juste –, non pas une vaste théorie (l’hyper libéralisme ou l’écologisme radical, par exemple), mais une manière de conduire les activités sur un territoire en se recentrant, par exemple, sur ses ressources (il y a quelques années, on aurait appelé cette manière de faire du « développement endogène »), ou bien en allant chercher ailleurs les ressources du développement, que celui-ci soit porté par des hommes ou par des éléments techniques (on aurait alors appelé cela du « développement exogène »). »

2.1.3 Optimiser l’efficience de l’intervention territoriale de la politique de Massif

Dans le contexte actuel de raréfaction des moyens dédiés à l’intervention publique, certains membres du Comité de Massif posent la question de l’opportunité de maintenir une intervention sur l’ensemble de ses territoires (peut-on développer tout et partout ?).

Ils introduisent notamment l’enjeu de la réactivation du réseau des villes moyennes, échelon géographique stratégique pour le développement économique du Massif Central. Certains membres du Comité de Massif identifient à cet égard un risque de « renforcement métropolitain et d’assèchement parallèle des agglomérations et villes moyenne ». Cela soulève, en creux, la question du devenir des zones les plus rurales : faut-il par exemple privilégier des actions en faveur des pôles moyens, porteurs de potentialités de développement et d’effet de levier pour amplifier l’efficacité et l’efficience de l’aide publique dans les zones de moyenne montagne ?

Les rapports ville / campagne et l’articulation entre développement des villes moyennes (au sein desquelles une offre de services complète et viable peut être proposée) et des territoires moins densément peuplés (qui dépendent en partie des équipements, services et dynamiques économiques des villes moyennes) sont à nouveaux l’objet de débat dans l’enquête menée par EDATER.

L’actuel Schéma de Massif aborde la question des villes moyennes, principalement du point de vue de leur accessibilité et interconnections physiques « Le développement économique passe par un drainage de tout le territoire avec des villes moyennes bien reliées entre elles et aux grandes infrastructures. » (cf – Schéma

---

5 Peuvent notamment être cités certains territoires des régions Midi-Pyrénées et Auvergne.
6 Mitage, artificialisation d’espaces agricoles ou naturels, …
7 La question de l’armature des villes moyennes est notamment posée, en lien avec la perte d’habitants au profit des périphéries.

Ce thème, qui a fait l’objet d’une mise en œuvre limitée durant la période 2007-2010, pourrait à la faveur des résultats de l’étude être renforcée et sa mise en œuvre précisée lors de la mise à jour du Schéma, en particulier en mobilisant la connaissance produite sur ce sujet depuis sa rédaction8.

2.1.4 Renforcer le caractère innovant et expérimental des projets soutenus

Si, globalement, les enjeux à l’origine des orientations actuelles du schéma ont été confirmés par le travail d’actualisation du diagnostic territorial du Massif, ils ont aussi été affinés, notamment à travers les informations recueillies auprès des membres du Comité de Massif.

Leur approche concrète, en tant que témoins privilégiés, des évolutions en cours sur les territoires du Massif, permet d’identifier l’émergence de nouveaux enjeux et la complexité grandissante du système démographique en milieu rural et de moyenne montagne. Ce constat justifie que soit définie une « deuxième phase » en matière de politique d’accueil de population : la diversité des phénomènes observés (retour à la campagne, recherche d’un coût de la vie moindre, retour-retraite, …) nécessite en effet de déployer certaines des expériences déjà conduites et concluantes mais aussi d’approfondir les modalités de réponses aux nouvelles situations rencontrées.

Ce constat pose également la question du rôle dévolu à la politique de massif eu égard aux prérogatives et expériences déjà menées dans les Régions.


Ainsi, il semblerait pertinent que le Schéma de Massif confirme l’intérêt des dimensions expérimentales et mutualisatrices. Les actions innovantes de développement rural ayant vocation ensuite à être reprises par les collectivités détenantes des compétences et moyens d’intervention9. Ceci pourrait conduire par exemple à une implication plus systématique et plus nombreuses des acteurs du massif au sein des réseaux d’échanges et de capitalisation des connaissances et expériences en matière de développement rural (réseaux ruraux régionaux, nationaux et européens…).

A cet égard, le compte-rendu de la 1ère réunion du groupe économie de la connaissance dans le cadre de la contribution du Comité de Massif Central aux réflexions sur l’utilisation des fonds européens pour la période 2014-2020 précise « D’une manière générale, lorsqu’on parle de l’économie de la connaissance, on parle très vite de capitalisation des connaissances et des savoirs qui permettent d’accumuler l’ensemble des informations utiles pour produire quelque chose et l’ensemble des savoirs interprétatifs permettant d’organiser ces connaissances, de comprendre le sens et d’agir avec efficacité. » L’économie de la connaissance devra donc être abordée à la fois comme vecteur de création d’emplois direct liés par exemple aux nouvelles compétences nécessaires aux maintien des services en zones rurale mais aussi comme vecteur de création d’emplois indirects issus des nouveaux modèles économiques (multiservices) ou d’adaptation d’anciens modèles économiques (pluriactivité, …) permettant le maintien et la pérennisation de services en zones rurales. Sur ce dernier point le compte-rendu précise « Le Massif central est riche d’une expérience que l’on ne valorise pas toujours suffisamment, à savoir l’accompagnement des personnes âgées à domicile, personnes qui présentent des caractéristiques sociologiques particulières, d’origine rurale mais aussi avec peu de ressources. Il a donc fallu développer des formes d’accompagnement qui leur sont adaptées, et le développement de ces formes d’accompagnement, les compétences liées à un système


9 Pour des raisons de compétences juridiques et du fait des montants disponibles pour les programmes de la politique de massif, les acteurs intervenant à l’échelle géographique du Massif Central (GIP, Commissariat de Massif, MACEO, …) ne peuvent prendre en charge que des actions très ciblées et à vocation interrégionale.
d’activités particulier, constitue une richesse indéniable qu’il serait intéressant de capitaliser et de valoriser en connectant cet ensemble de savoirs avec d’autres points, d’autres lieux où des expériences comparables sont développées, en France, en Europe ou ailleurs. ».

Au-delà de cet exemple précis, les réponses à la multiplicité d’enjeux locaux (maintien des exploitations agricoles, maintien des services à la personne – médecins, infirmières, … - , maintien à domicile des personnes âgées, garde des enfants en bas âges, nouvelles mobilités…) pourront être trouvées (amélioration de l’habitat / domotique, formation de jeunes directement identifiés et issus du territoire cible, …), à travers des démarches de capitalisation de connaissance et d’expérience qui revêtent une importance majeure. Le développement de la couverture très haut débit et de la culture web, thème abordé par ailleurs, seront des conditions majeures de la réussite de telles solutions.

2.1.5 Simplifier les démarches et se rapprocher des acteurs de terrains

Le repositionnement et la valeur ajoutée des organismes publics de gestion de Massif a été en majorité confirmée lors de l’enquête. Cependant, un sentiment de déconnexion des « grands acteurs » avec les réalités du terrain est néanmoins exprimé par certains d’entre-eux. Ceux-ci soulignent aussi une différence de culture entre intervenants publics et privés. Les problématiques et débats soulevés par les instances supérieures n’intègrent pas suffisamment le monde économique et des acteurs comme les agriculteurs ou les professionnels du bois, se sentent par exemple mis en marge, comme « simples spectateurs », qui « souffrent de la complexité ambiante ».

En lien avec les points précédents, sur un plan plus opérationnel, si le dynamisme des porteurs de projet et la qualité des dossiers est mise en avant, des difficultés subsistent cependant : la lourdeur administrative de la procédure d’Appel à Projet, des délais trop longs d’instructions des dossiers, la difficulté à identifier des projets de même nature pour présenter des dossiers transrégionaux, … sont soulignés. Des besoins d’ingénierie sont pointés dans ce domaine en particulier pour faciliter l’accès aux fonds selon les thématiques et leur plus ou moins grande visibilité». L’inter-régionalité et la diversité des sources de financement (Etat, Etablissements publics, collectivités territoriales, …) nécessaire à la mise en œuvre de la politique de Massif génèrent un système complexe qui oblige à une ingénierie et système de gouvernance ambitieux. Cette situation explique « le besoin d’un projet global et d’un équilibre politique sur les thèmes portés par le Massif Central » mis en avant dans l’enquête.

Par ailleurs, la plupart des personnes interviewées ont souligné l’enjeu du maintien d’une mobilisation homogène de la part des Régions impliquées. Une situation inverse constituait, selon eux, une menace pour la politique de Massif Central.

L’enquête et les travaux d’évaluation intermédiaire soulèvent ainsi la question de l’efficience de la gouvernance de la politique de Massif, à la fois dans son pilotage stratégique (comment obtenir l’adhésion de l’ensemble des Régions ?) et concernant ses échanges plus techniques (comment favoriser les échanges entre porteurs de projets interrégionaux ?). Ils encouragent à utiliser un discours simple et compréhensible de tous les acteurs (quelque soit leur échelle géographique d’action) le développement de conditions d’accès facilité aux fonds.

2.2 Approfondir et spécialiser les 3 axes stratégiques existants

2.2.1 Le renforcement de la thématique de l’accueil de nouvelles populations

1 - La demande accrue de logements représente à la fois une menace (périurbanisation, artificialisation des sols, mitage, …) si elle n’est pas accompagnée ou encadrée mais à l’inverse une opportunité si les territoires concernés sont en capacité d’anticiper sa croissance. Cette dynamique est l’occasion de rénover et réhabiliter le parc de logements anciens, en introduisant par exemple des exigences en termes d’efficacité énergétique. Elle est une opportunité pour la valorisation de la filière bois-construction et bois-énergie, piste de travail déjà développée dans plusieurs régions. Sur ce point, le Groupe de Travail « Innovation », dans le cadre de la contribution du Comité de Massif Central aux réflexions sur l’utilisation des fonds européens pour la période 2014-2020 a d’ailleurs souhaité « centrer [ses] échanges sur la thématique Energie, plus précisément la question de la maîtrise des consommations énergétiques, etc… ». Le compte-rendu de la 1ère
réunion du groupe de travail thématique « Préservation et valorisation des ressources » aborde pour sa part le sujet des énergies renouvelables : « Sur cette thématique des énergies renouvelables, le Massif central est déjà bien placé mais il pourrait faire encore mieux pour favoriser ce type de production de ressources. Mais dans le même temps, travailler sur la limitation des consommations, sur la production d'énergie à partir des ressources naturelles, sur l'éducation à la consommation et sur la limitation de cette dernière vont de pair. Il y a peut-être là des exemples à donner, des expérimentations à développer ou des expériences à promouvoir (on a un peu débattu sur la distinction entre expérimentation et expérience…). »

L’une des orientations retenues dans le Schéma actuel (p. 12), prévoyait de soutenir le logement via de nouvelles pratiques comme le logement temporaire ou habitat locatif patrimonial. La question de la qualité du logement n’y est cependant pas clairement abordée. Or l’accueil de nouvelles populations et les répercussions sociales de la crise économique ont accentué la demande de logements sociaux et mis en lumière une catégorie très spécifique d’enjeux dans les territoires.

Par ailleurs, compte tenu des enjeux environnementaux évoqués précédemment, en matière de forme d’habitat et d’urbanisme, un soutien pour le développement des nouvelles formes d’urbanisation durable pourrait être renforcé, avec par exemple un seuil minimal d’exigence et critères de type Habitat spécifique de moyenne, Approche Environnementale de l’Urbanisme ou Eco-habitat, HOE, … Cette incitation pourrait prendre de la forme de mutualisation des expériences déjà développées dans certaines régions ou d’appels à projet Massif spécifiques visant le soutien à des expérimentations approfondies, suivies et évaluées sur longue période (5 à 10 ans) en s’associant à des laboratoires de recherche (CSTB, …) ou des filières organisées. Les territoires de projets les plus volontaires ou déjà dotés d’ingénierie sur cette thématique (PNR notamment) pourraient être ciblés en priorité avec un encouragement voire une obligation de diffusion vers d’autres territoires.

2 - La hausse de la demande de biens et services liés à la présence des personnes, sur les territoires bénéficiant d’une croissance démographique significative, appelle une série de réponses en matière de développement de l’offre. Cette dimension est abordée au sein du Schéma de Massif Central (p. 12) : « L’offre de services aux publics et aux entreprises est à promouvoir en matière d’activités économiques de proximité, de services de santé, de cadre de vie, de sport, de culture. Des initiatives d’organisation de services, de portail d’offres, d’innovation, sont à encourager, à dissemmer, à faire connaître comme atouts du territoire » et p. 13 via les notions de « portail de promotion de l’offre d’accueil du Massif Central », « soutenir la mise en place de dispositifs de 1er contact (écoute –analyse des besoins) et d’interface (orientation) entre candidats à l’installation et territoires d’accueil, d’encourager les dispositifs de formation-action visant à qualifier et à accompagner la demande d’installation ». Elle est néanmoins principalement traitée en amont, sous l’angle du développement des services comme facteur d’attractivité. Certains membres du Comité de Massif demandent que soit développée l’approche à l’aval, pour répondre à une demande de biens et services créée par le regain démographique enregistré durant ces 5 dernières années.

Plusieurs collectivités (régionales mais aussi locales) ayant initiées des actions en ce sens, le schéma de Massif pourrait renforcer cet enjeu et encourager des opérations interrégionales de capitalisation ou d’expérimentation à plus grande échelle en matière d’appui, de conseil et soutien financier différentiel à des projets innovants voire expérimentaux visant par exemple à favoriser le développement de solutions viables en situation de sous mobilisation des services. La problématique est ici la même que pour les transports (voir par ailleurs) : trouver des modèles économiquement viables pour constituer ou étoffer une offre de biens et services sur les territoires au sein desquels son développement est rendu difficile ou impossible économiquement. A cet égard, de nombreuses expérimentations réalisées au sein du Massif ou d’autres territoires ruraux, pourraient aujourd’hui être adaptées et / ou améliorées afin d’être reproduites puis pérennisées au sein du Massif (multiples ruraux, commerces itinérants, … notamment).

2.2.2 Cadre de vie et aménités, facteurs d’attractivité touristique et résidentielle

1 – La valeur des aménités

En matière de création de richesse (Axe 2 de l’actuel Schéma), les acteurs introduisent relativement peu d’éléments nouveaux et viennent plutôt confirmer et renforcer les constats et objectifs initiaux.

A souligner néanmoins que le rôle du cadre de vie et des aménités patrimoniales et environnementales pour le développement du Massif Central fait largement consensus. L’idée qui ressort est bien celle d’un territoire
porteur d’une valeur en termes de qualité de vie, valeur qui peut être convertie en atout économique. De fait, l’offre de cadre de vie des territoires du Massif Central (activités de pleine nature, espaces remarquables, produits agricoles de qualité, …) répond à une demande sociétale émergente de « développement durable ». A cet égard, le compte-rendu de la 1ère réunion du groupe de travail thématique « Préservation et valorisation des ressources » positionne le Massif central comme le « poumon de la France » mais aussi comme une « réserve d’oxygène » : « Cette grande réserve d’air pur constitue une ressource naturelle mais également la possibilité pour les citadins de venir se ressourcer, entretenir leur forme et retrouver le plaisir de la rencontre avec la nature au sein des différents départements qui constituent le Massif central. Il y a le bonheur d’être proche de la nature mais aussi celui de retrouver des rythmes lents. On pourrait parler d’un retour aux sources ou de la fabrication d’un nouvel enracinement. »

2 – Les filières économiques clefs

Les membres du Comité de Massif interviewés confirment aussi l’intérêt d’un appui :

- au développement des filières emblématiques à potentiel et secteurs d’activité en forte croissance (cf-Schéma p.14) au sein de démarches collectives (pôles de compétitivité, grappes d’excellence et pôles d’excellence…) et / ou de recherche-développement qu’ils considèrent très largement pertinentes et à renforcer dans les années à venir ;

- en faveur des secteurs plus traditionnels, comme l’agriculture, dont ils soulignent les potentialités que représentent la tradition de pratiques agricoles axées sur des productions de qualité et les démarches préexistantes de marquage par la mobilisation de Signes d’Identification de la Qualité et de l’Origine (SIQO). L’évolution de la demande de produits agricoles issus de pratiques agro-environnementales plus respectueuses semble aujourd’hui donner raisons à ces initiatives. Elles devront, selon les interviewés, être davantage diffusées au sein de la sphère agricole du Massif Central. A cet égard, le compte-rendu de la 1ère réunion du groupe de travail thématique « Préservation et valorisation des ressources » fait écho à cette préoccupation en abordant la question de la production biologique pour l’agriculture du Massif central, qui est considérée par les participants comme une réelle opportunité de développement : « Il existe une réelle demande de produits bio, frais ou autres, et cette dernière n’est pas uniquement satisfaite par des produits français. Il y a donc là une place à prendre et des appuis réels à apporter aux agriculteurs qui se lancent dans cette conversion. »

Concernant le secteur économique du bois, ils rappellent les difficultés rencontrées par la filière et le renforcement des contraintes européennes sur les produits pour la normalisation des marchés. Le Grenelle de l’environnement est cependant présenté comme une opportunité (bois dans la construction, bois-énergie, …) qui enregistre déjà l’émergence de nouvelles dynamiques (en Corrèze, 30% des maisons sont en ossature bois). Inversement, un manque de cohérence ou une faible mutualisation des initiatives politiques à l’échelle du Massif est signalé. Enfin, les principaux enjeux pour les années à venir seront : (1) la localisation de la production de valeur ajoutée sur place (transformation) qui demandera d’importants investissements, (2) la poursuite de l’ouverture et du développement des voies d’accès à la ressource (déjà présent dans le schéma actuel).

2.2.3 Maintien du cap de la couverture THD et développement innovant des usages

Globalement, les avis convergent sur les bons résultats obtenus en matière d’extension des infrastructures et le bon niveau d’accessibilité du Massif du point de vue des Technologie d’Information et de Communication. En lien avec la couverture numérique incomplète et les disparités territoriales subsistantes, des efforts restent cependant à fournir à cet égard.

Les membres du Comité de Massif interviewés insistent par ailleurs sur le potentiel de développement que représentent les TIC pour le massif. Deux pistes sont notamment évoquées : d’une part le maintien ou le développement de services rendus possibles par les nouvelles technologies (télémédecine, imagerie médicale, etc.), et l’accessibilité virtuelle étendue au profit de l’attractivité du massif et de son essor économique (télétravail, visioconférences, …) permettant l’installation de nouvelles populations travaillant à distance et facilitant l’implantation de nouvelles entreprises. A cet égard, la mise en place d’actions innovantes voire expérimentales pourrait être une piste de travail pertinente. La première piste de travail s’intègre directement dans l’orientation actuelle du Schéma « Assurer une accessibilité équitable aux...
« territoires et aux services d'intérêt général » car elle permet, en récrénant une accessibilité à distance pour différents types de services aux particuliers, d'en rééquilibrer le niveau d'accès.

Si l’amélioration de la couverture TIC contribue grandement à la mise à disposition de ces services aux populations localisées au sein des territoires les plus ruraux du Massif, elle ne règle pas totalement la question de leur accessibilité. En effet, se pose aussi la question de l’égalité de l’accès à internet et notamment du développement des usages des TIC par les habitants et acteurs ruraux, qui est soulignée par les membres du Comité de Massif comme l’un des chantiers à poursuivre à l’avenir. Le compte-rendu de la 1ère réunion du groupe innovation dans le cadre de la contribution du Comité de Massif Central aux réflexions sur l’utilisation des fonds européens pour la période 2014-2020 parle lui de la « web culture comme condition de l’innovation10 ».

2.2.4 Repenser le positionnement de la politique de Massif eu égard à la question des transports

La principale orientation du Schéma de Massif relative au développement de son accessibilité physique vise à « Mailler et interconnecter les infrastructures » (p. 22). Elle précise notamment que « Les villes doivent être reliées aux grandes métropoles par route, air, fer dans des conditions similaires à celles d’autres régions », ce qui incluait :

- au plan routier, réaliser des compléments aux réseaux routiers locaux, faciliter le transport du bois à l’échelle interrégionale, faire du Massif Central le « liant » entre les territoires voisins, dont le sud-ouest européen ;
- au plan ferroviaire : un développement à l’échelle européenne et à long terme ;
- au plan aéroportuaire : développer Clermont-Ferrand et les compagnies à bas prix.

L’enjeu de l’amélioration des transports, mobilités et de l’accessibilité du Massif sur le plan physique n’est pas remis en question. De l’avis de l’ensemble des acteurs, le développement des transports de personnes est aujourd’hui un facteur d’attractivité majeur, pour lequel le Massif Central est toujours significativement défaillant. Néanmoins, le bilan de l’évolution du territoire et des premières actions entreprises à cet égard nous semble devoir amener une certaine remise en question du niveau d’ambition initialement affiché.

En matière d’évolution du territoire, les progrès les plus notables sont à mettre au crédit du développement des axes routiers ayant bénéficiés de constructions ou améliorations depuis 2006. Le chantier de l’A88 et de l’A89 depuis l’ouest qui irriguera les villes du massif en notamment en passe d’être achevé, … D’importants progrès restent néanmoins à réaliser dans ce domaine (développement du réseau, routes accidentogènes, …).

L’accessibilité par le rail et l’aérien est plus problématique. Elle est « en régression par voie aérienne », et le « réseau ferré obsolète, nécessiterait un très gros investissement », avec des « lignes intra massif comme Clermont-Béziers qui disparaissent ».

L’étude « Transports, déplacements et communications pour le Massif central », sur les potentialités en matière de réactivation ou création de liaisons, réalisée dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma de Massif, n’a pas permis d’identifier sur le plan économique de liaisons intra massif à forte potentialités. Au contraire, le constat d’une désaffection progressive de certaines liaisons, notamment ferroviaires, a été confirmé.

De fait, le point d’achoppement commun aux différentes initiatives envisagées en matière de transport semble être un niveau d’ambition trop élevé au regard de la réalité du potentiel d’utilisation (taux de remplissage) de liaisons identifiées comme à relancer ou à créer. Celui-ci étant « trop faible pour garantir la rentabilité et un retour sur investissement suffisant au transporteur ou pour justifier un subventionnement public ».

10 « Il y aura participation à l’innovation – qu’elle porte sur les usages, la production ou la conception, qu’elle concerner le social ou le technique – uniquement si les participants, commentateurs ou intervenants directs avaient accès à ce qu’on appelle la web culture, c’est-à-dire l’utilisation des outils du Web. Cela commence bien entendu avec l’usage des e-mails et comprend l’utilisation de plates-formes collaboratives, l’accès aux vidéos, la production de fichiers vidéos et sonores, de diaporamas, etc… »
Le consensus existant concernant l’importance grandissante du critère « mobilité » dans les choix de localisation résidentielle, met donc en avant la nécessité de trouver des modèles alternatifs et / ou intermédiaires en matière de déplacements et transports.

Sauf à modifier le modèle économique actuel dominant, au-delà d’innovations techniques, incertaines car toujours tributaires d’un temps développement et de mise en œuvre conséquent, les approches de type organisationnelles semblent pouvoir apporter un premier niveau de réponse et devoir être privilégiées. Le covoiturage notamment pourrait bénéficier d’un important gain d’intérêt de la part des particuliers du fait de l’important renchérissement du coût des énergies fossiles. L’atteinte probable, pour de plus en plus de ménages, d’un seuil maximum en termes de budget dédié à ce poste de dépenses, pourrait favoriser l’évolution des comportements vers un partage du coût des transports. Le compte-rendu de la 1ère réunion du groupe de travail thématique « Préservation et valorisation des ressources » aborde la question du covoiturage

Ces pistes de travail ne sont pas directement citées dans le Schéma (p. 32) qui fait cependant mention comme condition de développement, d’une « communication sur les différentes gammes de transport avec une approche multimodale ».

In fine, une réflexion commune sur les thèmes prospectifs et approches innovantes des déplacements en milieu rural pourrait permettre d’aboutir à une position politique commune sur un champ d’intervention plus adapté aux moyens financiers dont peut disposer la politique de massif : appui à des approches innovantes voire expérimentales en matière de déplacements en milieu rural. Le regroupement des régions du massif doit cependant continuer de jouer le rôle de lobby auprès des décideurs nationaux quand au développement des grandes infrastructures de déplacement et aux modèles économiques et sociaux qui sous-tendent les plans d’investissement actuel.

2.2.5 Une approche innovante de développement des territoires de montagne

En synthèse, l’ambition qui ressort des échanges en matière d’évolution du Massif Central est celle d’en faire un territoire porteur d’un nouveau modèle de développement rural axé sur des valeurs d’exemplarité environnementale et de maintien de la vie et de la qualité de vie en milieu rural.

Les membres du Comité de Massif insistent notamment sur l’opportunité qui se présente aujourd’hui de positionner le massif central comme un territoire d’expérimentation à l’échelle de l’Europe. Les évolutions de ces vingt dernières années, ont fait apparaître une convergence de phénomènes, constituant une réelle opportunité pour les territoires ruraux préservés : retournement progressif des politiques européennes en faveur d’une politique agricole moins intensive (et future PAC réformée), renforcement progressif des politiques de développement durable (via les traités de Lisbonne et Göteborg puis le Grenelle de l’Environnement et le Plan Energie Climat au plan national), recherche par les consommateurs de produits de qualité (produits issus de l’agriculture biologique, …).

Les territoires ruraux, redeviennent attractifs, pour peu qu’ils présentent un niveau de services et une accessibilité satisfaisants. La démultiplication des phénomènes de congestion et de « pression » dans les grands centres urbains (foncier, routiers, transports en commun, …) donnent en contre-pointe une valeur importante à l’espace offert par les territoires ruraux, valeur qui peut être convertie en atout économique. Les filières traditionnelles du massif (agriculture, bois…) bénéficient d’un regain d’intérêt potentiel. Enfin, l’intérêt des espaces naturels comme support d’activités sportives et de pleine nature ou plus simplement de

11 « Le problème de la limitation de la consommation des énergies nous a conduit à parler du covoiturage comme forme de déplacement utile et positive pour économiser l’énergie et les équipements qui permettent notre transport d’un point à un autre du territoire. Quelques remarques ont concerné les usages du covoiturage rapporté aux différentes tranches de la population. En effet, les jeunes et les jeunes urbains n’ont pas la même perception du covoiturage que des populations plus âgées vivant en zones rurales ou autres. Mais d’une manière générale, ce principe du covoiturage spontané ou organisé est en train de se développer, lui aussi, en tant qu’ensemble d’expériences, accumulation de « faire », appel à des témoignages, des observations, des méthodologies sur les manières d’organiser le covoiturage. Et ces savoirs qui concernent le « faire » peuvent eux aussi être regroupés, mobilisés pour être mis à la disposition de ceux qui font, mais aussi de ceux qui en dehors du territoire pourraient être intéressés par l’expérience du Massif central. La richesse de demain est tout autant du côté du savoir que des ressources dites naturelles, lesquelles font d’ailleurs corps avec les savoirs qui les concernent. Il n’est ni souhaitable ni positif d’envisager de séparer l’un de l’autre, ceux qui savent de ceux qui font. Cela correspond à un certain idéal de la société qui est peut-être derrière nous. »
préservation et valorisation des patrimoines naturels préoccupent de manière grandissante les décideurs publics (des politiques spécifiques se développent : de randonnée, Espaces Naturels Sensibles, aires protégées et zones humides, trames verte et bleue, Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique, …) et sont, en ce sens porteurs d’une valeur accrue.

Il s’agirait donc de valoriser le Massif Central au niveau national et européen comme porteur d’une approche nouvelle en matière de développement des territoires ruraux et de Montagne. Cette démarche pourrait s’appuyer sur :

- **le renforcement du positionnement des acteurs du Massif au sein des réseaux de capitalisation de connaissances et d’expériences en matière de développement rural** : le Massif Central doit se fixer pour objectif d’être identifié, dans les 10 années à venir parmi les acteurs majeurs du développement rural durable en France et en Europe ;

- **la politique de massif doit viser une amplification de la participation des acteurs ruraux à sa gouvernance et véhiculer un discours simple et durable, en cohérence avec l’image des territoires ruraux** ;

- **le renforcement des dimensions innovantes voire exemplaires des opérations aidées** : au vu des moyens dont elle dispose, la politique de massif central doit prioriser des opérations à forte valeur ajoutée au regard des politiques préexistantes dans les régions et au plan local. Elles pourraient davantage viser à trouver des réponses à l’échelle inter-régionale aux enjeux du développement rural et dont la reproduction à d’autres territoires sera ensuite assurée par les collectivités compétentes ;

- **en lien avec le point précédent, la valorisation de l’image positive d’un massif montagneux comme territoire d’expérimentation à l’échelle de l’Europe** : « Le Massif Central doit se positionner comme un territoire pilote, un laboratoire pour un nouveau modèle de développement durable: tourisme de nature, cadre de vie, patrimoines naturels, productions de qualité, paysages... » ;

- **la constitution d’un véritable lobby** : appuyé par les 6 régions concernées et le réseaux des territoires de projets (a minima les agglomérations des villes moyennes et Parcs naturels régionaux), il défendrait, au niveau national et européen, les intérêts du Massif Central notamment pour ce qui concerne les projets d’infrastructures.
2ème partie : retour sur les évolutions du territoire Massif Central
1 Synthèse des évolutions du territoire

Bien que la période écoulée depuis 2005 soit relativement brève, des évolutions significatives se dégagent des analyses actuellement disponibles (notamment proposées par l’INSEE 12, la DATAR 13, l’ADIMAC 14 et l’Etat 15). Sans être nécessairement déterminantes pour le devenir du territoire du Massif Central, elles nécessitent d’être portées à la connaissance de ses acteurs car elles constituent les « symptômes » de mutations territoriales et sociétales plus globales et de long terme.

Ces évolutions sont abordées suivant les trois grands axes du Schéma de Massif actuel: la démographie, l’économie et l’accessibilité du territoire qui, comme l’ont fait ressortir les entretiens réalisés auprès des membres du Comité de Massif, interagissent continuellement.

Dans le domaine sociodémographique, du fait d’une conjonction entre une attractivité renforcée (excédent migratoire) et une baisse du déficit naturel, le retournement démographique communément observé depuis le début des années 2000 (+0,4% / an) est venu s’opposer aux projections pointées dans l’état des lieux de l’actuel Schéma de Massif (2006), qui prévoyaient une perte de 270 000 habitants d’ici 2030. Le Massif Central continue de vieillir, mais les arrivées qu’il enregistre et un bilan naturel moins négatif permettent un repeuplement. Ce phénomène global doit néanmoins être précisé dans sa localisation géographique car le redressement démographique ne vaut pas pour tous les espaces du massif :

- les espaces urbains se densifient (pôles économiques clermontois, stéphanois, limougeaud et lyonnais),
- certaines zones rurales voient également leur population progresser, essentiellement autour de pôles ruraux attractifs du point de vue de l’emploi (dans l’espace rural des parties rhône-alpine, languedocienne et midi-pyrénéenne du Massif)
- à l’inverse, de nombreuses zones à faible densité, notamment dans la partie Nord du massif continuent de perdre des habitants.

Par ailleurs, un travail plus précis sur l’origine des nouvelles populations ainsi que les facteurs d’attractivité résidentielle semblerait pouvoir faire émerger, en lien avec le développement des aires métropolitaines, des effets de bordure et/ou de desserrement des principales agglomérations voisines (notamment Lyon).

Au-delà de sa dimension symbolique, ce phénomène de croissance démographique, reste à ce stade modéré et localisé et doit donc être interprété avec précaution quand à ses impacts sur d’éventuels déplacements d’enjeux stratégiques.

La question, plus qualitative, de la structure d’âge et de l’activité des migrants se pose également. On notera alors que le Massif continue à perdre des étudiants et des cadres mais attire des familles dans les villes et de jeunes retraités dans les espaces ruraux. A cet égard le solde est positif en matière d’actifs puisque, « Pour la première fois depuis 1962, la population active […] progresse entre 1999 et 2006 […] ».

---

15 Schéma National des Infrastructures de Transport. Avant-projet., Direction Générale des Infrastructures, des Transportset de la Mer, juill. 2010
A noter : entre socio-démographie et économie, une notion fait depuis une dizaine d’année environ l’objet de nombreuses réflexions et doit être prise en compte pour le Massif Central, notamment au regard de ses évolutions récentes : « l’économie résidentielle ». Cette dernière doit permettre d’appréhender les enjeux économiques non plus seulement à travers le prisme sectoriel et productif donnant lieu à création de valeurs via les exportations, mais aussi de façon plus transversale et locale, en tenant compte des revenus et de la consommation locale. Voir à ce sujet la Note d’ETD de février 2011, avec un dossier « Economie résidentielle »16 ou l’article de Dominique VOLLET et Véronique ROUSSEL, sur l’impact socio-économique des retraites sur les territoires17. Le système économique résidentiel peut être élargi au tourisme on parlera alors d’économie présentielle (voir L. Davezies et C. Terrier sur ces sujets).

Dans le domaine économique, et en tenant compte des évolutions précédentes, les dynamiques les plus significatives qui se dessinent pour le Massif font globalement écho aux tendances nationales. Elles sont de deux types :

- d’une part, le recul des secteurs historiques qu’ont pu représenter l’industrie et l’agriculture se confirme, bien que le poids de ces activités reste plus élevé qu’au niveau national ;
- d’autre part, la progression du secteur des services et dans une moindre mesure de l’activité touristique, se poursuit et s’accélère.

Ces évolutions ne doivent pas masquer d’autres dynamiques plus limitées mais réelles. La filière bois connaît un léger recul en termes d’emplois à l’échelle du Massif. Dans le même temps, bien que sa structuration reste proche de celle de 1999, elle suit les dynamiques nationales (recul de la sylviculture et progression du commerce et de la construction).

A noter : la crise économique internationale qui touche la France depuis 2008 n’est pas sans incidence sur l’économie du Massif Central. Le cas de l’Auvergne18 en illustre les effets sur les secteurs et l’emploi : « l’année 2009 est une mauvaise année pour l’industrie, la construction et le commerce. L’évolution du chiffre d’affaires de l’industrie auvergnate est nettement négative (~ 11,4 %). Dans la construction, la baisse des logements autorisés déjà observée l’année précédente se poursuit ». Pour autant, une étude plus récente19 présente des perspectives encourageantes :

- pour le bâtiment, « en 2010, les professionnels auvergnats du secteur de la construction font état d’une amélioration de leur situation après deux années défavorables ».

Nous soulignons enfin l’importance du binôme recherche-développement « comme socle de l’attractivité économique »20 dans le Massif. Or, entre 1999 et 2006, deux aires urbaines s’illustrent dans le Massif par la croissance du nombre de cadres dans la fonction recherche-conception : celles de Clermont-Ferrand qui gagne 10 points de plus que la moyenne des aires urbaines de même taille (+ 32 %), et celle de Limoges (+46%). Ce développement s’appuie en partie sur les 3 grands pôles universitaires implantés dans le Massif :

19 Insee Auvergne la Lettre n° 70 - Février 2011
20 Atlas INSEE 2010, doss.28, p.5.
Clermont-Ferrand, Saint-Étienne et Limoges, même si leurs effectifs restent stables en regard des dynamiques observées dans les métropoles voisines (Lyon, Toulouse, Montpellier, Bordeaux).

Dans le domaine de l’organisation spatiale et de l’accessibilité, les principales évolutions connues par le Massif Central depuis le précédent état des lieux se rapportent à trois phénomènes majeurs :

- **l’étallement urbain progresse**, notamment à l’est du Massif, et apparaît comme l’un des facteurs de l’artificialisation des espaces naturels (+6,5% entre 2000 et 2006) aux côtés de l’emprise des infrastructures de transports. Ce constat est d’autant plus problématique au sein d’un territoire porteur d’une richesse patrimoniale (espaces naturels, biodiversité, …) exceptionnelle dans un état de conservation rare et en partie protégée : 3,6 % de sa superficie est occupée par un Parc National en 2004 contre 2,3% en France métropolitaine. Au total, aujourd’hui, ce sont 10 Parcs (9 Parcs Naturels Régionaux et 1 Parc National) que porte le Massif Central, pour une superficie totale de près de 26 809 km² et 630 884 habitants ;

- **le désenclavement progressif du Massif se poursuit**, notamment sur le plan routier (A89 en voie d’achèvement…), malgré des difficultés persistantes (faiblesses du réseau ferré, coûts des aéroports, taux d’accidents élevés sur la route…);

- **l’amélioration des équipements en matière de technologies d’information et de communication progresse lentement**, avec une couverture numérique qui reste très hétérogène selon les départements et les régions.

Ces grandes tendances succinctement décrites, il apparaît intéressant de noter qu’une réflexion est actuellement menée sur les aménités territoriales du Massif Central comme nouveau champ de valorisation de ses patrimoines pour les années à venir.

Intitulée **« Le Massif central, territoire pilote pour un nouveau modèle de développement : De la reconnaissance des biens publics sociaux et environnementaux à un projet de territoire pour 2020 »**, cette étude prospective, portée par le G.I.P Massif Central a pour principal objectif de « présenter le potentiel du territoire en termes de ressources (sociales, culturelles, environnementales, citoyennes) quantifiables et de qualité de vie évaluable. Ces éléments serviront d’une part à nourrir le diagnostic territorial pour les six Régions du Massif central dans l’optique d’une croissance « intelligente, inclusive et durable » pour les années à venir,

et permettront d’autre part de proposer aux instances nationales et européennes une vision différente du développement, mettant en valeur la pertinence du Massif central au regard de ces enjeux ».

---

21 Pôle d’observation des territoires de montagne. Portail du Massif Central.

2 Principales évolutions démographiques

Le renforcement de l’attractivité du Massif Central sur la période récente (+0,5% par an) par rapport à la période de 10 ans précédent la validation du Schéma de Massif ainsi qu’un déficit naturel 1999-2006 moins marqué que sur la période précédente, opère un retournement de la situation démographique globale : le Massif Central a gagné 0,4% d’habitants par an entre 1999 et 2006.

Inférieur à la moyenne nationale (0,7%) cette évolution est marquée par d’importantes disparités en fonction des classes d’âge et des territoires :
- la partie Sud du Massif (+0,8% par an) est plus attractive que la partie Nord ;
- la fuite des jeunes actifs se confirme alors que l’attractivité du Massif s’opère principalement auprès des jeunes familles et des retraités.

La conjonction de ces différents phénomènes démographique avec la hausse de l’espérance de vie permet d’anticiper une amplification du vieillissement de la population ces 30 prochaines années.

Tableau de synthèse : actualisation des principaux indicateurs liés à l’Axe 1 du Schéma de Massif

<table>
<thead>
<tr>
<th>Axes stratégiques du Schéma de Massif</th>
<th>Indicateurs</th>
<th>Diagnostic du Schéma de Massif 2006</th>
<th>Diagnostic 2010</th>
<th>Evolution</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Evolution démographique</td>
<td>Tendance à la décroissance démographique : « d’ici 2030, le Massif Central devrait perdre 270 000 habitants environ »²³</td>
<td>Retournement de dynamique démographique : le territoire connaît une hausse de +0,4% par an entre 1999 et 2006 (inférieure au niveau national - 0,7% - cependant)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Vieillissement de la population</td>
<td>Vieillissement supérieur à la moyenne nationale (1 habitant sur 2 a plus de 42 ans)</td>
<td>Âge de la population toujours supérieur à la moyenne nationale : 1 habitant sur 2 a plus de 43 ans, 21 % des habitants ont 65 ans ou plus, et 11 % ont 75 ans ou plus, contre respectivement 17 % et 8 % au niveau national). La hausse de l’espérance de vie en 2006 par rapport à 1999 (+2 ans pour les hommes et +3 ans pour les femmes) devrait amplifier ce phénomène.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Solde Naturel</td>
<td>Depuis 30 ans, le déficit naturel (-1,1% entre 1990-1999), lui-même dû à une baisse de la fécondité, est le principal responsable de l’érosion démographique observée dans le Massif.</td>
<td>Un déficit naturel persistant sur la période 1999-2006, mais moins marqué que sur la période précédente (-0,1%). Seule la partie du Massif Central située en Rhône-Alpes échappe à ce déficit.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Solde migratoire</td>
<td>Depuis une dizaine d’années les arrivées sont plus nombreuses que les départs (+0,081% par an). Le solde migratoire positif masque d’importantes disparités : arrivée de jeunes retraités et jeunes familles, fuite des jeunes actifs de 18 à 29 ans.</td>
<td>Renforcement du solde migratoire positif (+0,5% par an). Des disparités territoriales sont cependant à noter entre le Sud (+0,8%) et le nord ainsi que selon les classes d’âge : fuites des étudiants (16-24 ans), arrivée d’actifs potentiels (25-54 ans - 2/3 des arrivées) et de retraités (1/3 des arrivées) Les jeunes sont attirés par les métropoles universitaires (Clermont-Ferrand, St Etienne, Limoges) et les retraités par les espaces ruraux.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Zoom sur le renouveau démographique**

Le schéma ci-dessous, extrait de l’Atlas Insee 2010\(^\text{24}\), illustre le rôle joué par le solde migratoire dans le renouveau démographique que l’on observe sur la période 2000-2006 : la croissance à hauteur de + 14 400 habitants par an est bien le fait d’arrivée de populations avec des mouvements migratoires excédentaires (+0,5% par an).

---

\(\text{Atlas Insee 2010, Dossier n°24, p. 3}\)

---

\(\text{24 Atlas Insee 2010, Dossier N°24, p.3}\)
3 Principales évolutions par secteur d’activité économique

Sur le plan économique, l’industrie (18,2% de l’emploi salarié en 2006, + 2,8 points par rapport à la France métropolitaine) et l’agriculture (7% de l’effectif salarié total du Massif Central en 2006, + 3 points) continuent de marquer profondément le paysage économique du Massif Central.

Ces deux activités traditionnelles reculent néanmoins dans le Massif par rapport à 1999. L’emploi salarié industriel perd 3 points entre 1999 et 2006 dans l’emploi total tandis que l’agriculture, malgré un maintien global de la Surface Agricole Utile, voit le nombre d’exploitations décroître à une vitesse soutenue (-3,3% par an) et le nombre de salariés du secteur chuter progressivement.

L’orientation « élevage » de l’agriculture du massif se maintient, mais elle évolue au profit de la filière viande (au détriment de la filière « lait » qui prédominait jusque-là).

La filière bois, quant à elle, se maintient relativement en nombre d’emplois mais sa part dans l’emploi total recule légèrement. Elle se restructure suivant les mêmes orientations que la filière nationale, tandis que la sylviculture se rétracte au profit de la construction et du commerce en gros.

Inversement, comme sur le plan national, le secteur tertiaire est en forte croissance (67,6% en 2007 contre 63,9% en 1999), son poids dans le Massif se rapproche de la part nationale (71,2% en 2007). On note alors la part représentée par les services « éducation-santé-action sociale » qui comptabilisent 300 000 salariés en 2007, soit 25% de l’emploi total du Massif (20% en France métropolitaine).

De façon moins marquée, mais réelle, le tourisme progresse également avec une capacité d’accueil élargie. Traditionnellement présent dans le Massif, le secteur de la construction voit ses effectifs augmenter.

### Axes stratégiques

<table>
<thead>
<tr>
<th>Secteurs</th>
<th>Diagnostic du Schéma de Massif 2006</th>
<th>Evolution</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Axe 2 - La création de richesses</td>
<td>Activités industrielles</td>
<td>Le Massif Central présente un tissu industriel très étoffé : en 2001, 23 500 entreprises emploient 300 000 salariés soit 21,5% des emplois du Massif (+18% par rapport à la moyenne des régions métropolitaines).</td>
</tr>
<tr>
<td>Construction</td>
<td>En 1999, le secteur de la construction occupe près de 87 000 emplois, soit 6,4% de l’effectif salarié total.</td>
<td>Relative progression du secteur en 2006 avec plus de 100 000 emplois et une part des effectifs salariés totaux égale à 7,2%. Cette part reste supérieure à la part du secteur au niveau national (6,4%), positionnant le Massif Central comme un pôle de construction qui s’affirme.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### Services

Le taux d'emploi tertiaire (63,9%) aux entreprises est inférieur à la moyenne nationale (71,8%) et des autres massifs. Net rattrapage de l'emploi du secteur tertiaire (67,8%) par rapport à la moyenne nationale (74,7%) en 2006. Cela tient notamment au développement de l'éducation-santé-action sociale (qui occuperait près de 300 000 salariés en 2007, ce qui représente 25% de l'emploi salarié contre près de 20% en France métropolitaine). À elle seule, l'économie sociale représenterait 12,6% de l'emploi salarié total en 2007. Le secteur des services aux entreprises ne progresserait pas et resterait sous représenté dans l'emploi total en 2007 (8,9% contre 11,5% en France (hors Île-de-France)).

### Agriculture


### Agroalimentaire


### Tourisme

- 76 000 emplacements de camping,
- 277 200 résidences secondaires (14% des logements ont ainsi une vocation de loisir).
- 313 569 résidences secondaires en 2006 (soit 14,2% des logements qui ont une vocation de loisir).

Le tourisme représenterait 43 900 emplois en 2005 (3,8% de l'emploi salarié du Massif (contre 4,3% en moyenne pour la province). On note alors le poids du thermalisme (2,4% de l'emploi touristique du Massif contre 1% pour la province).

Filière-bois

En 1999, la filière bois représente 36 600 emplois (avec la fabrication de meubles). La part de ces activités dans l'emploi total du Massif diminue cependant entre 1990 et 1999. En 2006, le Massif dénombre plus d’emplois qu’en 1999 (42 000) mais la baisse de leur part dans l’emploi total se poursuit entre 1999 et 2006 (de 3,2% en 1999 à 2,8% en 2006). La filière représente cependant 9,0 % des emplois nationaux de la filière bois, soit 1,5 fois plus que la participation de l'ensemble des activités du Massif à l'emploi national (5,9 %). On assiste à un recul de la sylviculture et de la fabrication de meubles au profit de la construction et du commerce en gros, sans que cela modifie en profondeur sa structure depuis 1999.

3.1 Zoom sur l’emploi par secteurs d’activité

Répartition des emplois selon les secteurs

<table>
<thead>
<tr>
<th>Part de l'emploi par secteurs d'activités</th>
<th>1999</th>
<th>2006</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nombre d’emplois</td>
<td>1999</td>
<td>2006</td>
</tr>
<tr>
<td>Massif Central (%)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>France métro. (%)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nombre d’emplois</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Massif Central (%)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>France métro. (%)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Agriculture</td>
<td>114 235</td>
<td>102 861</td>
</tr>
<tr>
<td>Part dans le total des salariés</td>
<td>8,2</td>
<td>6,9</td>
</tr>
<tr>
<td>France métro. (%)</td>
<td>4,2</td>
<td>3,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

28 Pôle d’observation des territoires de montagne.
31 Atlas INSEE 2010, dos. 25, p. 4.
32 Pôle d’observation des territoires de montagne.
34 Atlas INSEE 2010, dos. 25, p.5.
35 Atlas INSEE 2010, dos. 25, p.6
37 Pôle d’observation des territoires de montagne.
39 Atlas INSEE 2010, dos. 25, p. 11.
40 Source : Schéma de Massif Central, tableau p.5
Le tableau fait ressortir les principales évolutions en termes d’emploi entre 1999 et 2006 : recul de l’emploi agricole ; recul de l’activité industrielle, bien qu’elle reste supérieure à la part de l’industrie au niveau national ; progression du bâtiment ; progression du secteur tertiaire et progressif rattrapage par rapport à la situation nationale, bien qu’il reste sous-représenté par rapport au niveau français.

Le graphe ci-dessus reprend ces évolutions sectorielles : notamment la croissance régulière du tertiaire ; le tassement de l’industrie et le recul marqué de l’agriculture.

3.2 Zoom sur les pôles d’excellence rurale

En dehors des grands centres urbains et industriels, le développement économique du Massif s’appuie aussi sur l’armature des Pôles d’Excellence Rurale présents sur son territoire. Ils sont plus d’une vingtaine de 2ème génération : près d’une quinzaine centrés sur la valorisation économique, tandis que les autres sont des pôles de services.

A titre d’exemples, on peut citer :
- pour les pôles de développement économique : E-Corrèze, la richesse de l’économie numérique en milieu rural – CYBERCORREZE (19) / Le Grand Cahors sur les chemins de l’excellence touristique Communauté de communes du Grand Cahors (46) / Le bois au service du développement des territoires de montagne COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MURAT (15) / etc.

- pour les pôles de services : Schéma coordonné d’accompagnement au vieillissement gériatrique et gérontologique sur le Canton de Conques Association locale ADMR du Canton de Conques et Nauviale (12) / La Montagne Ardéchoise: une vitalité retrouvée dans un cadre de vie adapté Communauté de communes des Sources de la Loire (07) / Nouvelle offre de services à la personne Communauté de Communes du Pays d’Amplepuis Thizy (42) / etc.

4 Principales évolutions en matière d’infrastructures de communication

En matière d’organisation spatiale et d’accessibilité, le Massif Central doit composer avec son relief, son caractère rural et sa situation géographique, qui, si elle a l’avantage d’être centrale, l’a positionné très longtemps en marge des grands axes de circulation Nord-sud du territoire national.

Depuis 1999, les évolutions du Massif les plus marquantes à cet égard sont l’étalement urbain ; le désenclavement progressif mais lent du territoire et l’hétérogénéité des stratégies développées en matière de TIC.

Si le maillage général des pôles urbains et ruraux ne se transforme pas sensiblement depuis 1999, l’espace périurbain en revanche suit les dynamiques que l’on observe partout en France et poursuit sa progression en s’accélérant (+1,3% de croissance de la population périurbaine entre 1999 et 2006). Parallèlement, et ce sont des conséquences directes de la situation précédemment décrite, les déplacements domicile-travail augmentent très significativement (+5%) et l’artificialisation de l’espace progresse (+6,5% entre 2000 et 2006), en même temps le Massif développe les axes de transports.

Sur le plan des infrastructures de transport, les liaisons s’améliorent vers l’est et l’ouest, signes de la poursuite de l’effort de désenclavement, notamment sur le plan routier et autoroutier. Pour autant, des difficultés persistent, le trafic aérien restant limité, le trafic ferroviaire souffrant d’un réseau dégradé et l’accidentologie liée au mode routier restant élevée.

Le secteur des TIC (Technologies d’information et de communication) se caractérise toujours par un retard en termes d’accès numérique, bien que les infrastructures progressent (et notamment la fibre optique) et que des réflexions soient menées sur les usages. Selon « les démarches, les technologies, les modèles économiques, les rythmes et les priorités » définis par chaque territoire, la couverture numérique varie donc selon les départements et les régions.

### Axes stratégiques

<table>
<thead>
<tr>
<th>Indicateurs</th>
<th>Diagnostic du Schéma de Massif 2006</th>
<th>Diagnostic 2010</th>
<th>Evolution</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Espace périurbain</td>
<td>Entre 1990 et 1999, la population périurbaine connaît une croissance de +0,6%.</td>
<td>Entre 1999 et 2006, cette tendance se poursuit en s’accélérant toutefois, puisque la population périurbaine gagne 1,3%.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Aires d’emploi de l’espace rural</td>
<td>En 1999, 56 pôles ruraux offrent plus de 1500 emplois.10% des emplois se concentrent dans un pôle d’emploi de l’espace rural</td>
<td>En 2007, le rôle des pôles d’emploi ruraux se maintient : 57 petites agglomérations offrent chacune plus de 1 500 emplois, tandis que 11% des emplois se concentrent dans un pôle d’emploi de l’espace rural</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

<table>
<thead>
<tr>
<th>Déplacements domicile-travail</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>En 1999: 52% des actifs travaillent hors de leur commune de résidence et 1/2 actifs effectue moins de 18 kms.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Infrastructures de transport</th>
</tr>
</thead>
</table>
| En 1999, malgré des progrès réels, l'accessibilité à Paris et à l'Europe, demeure encore problématique en certains points (4 des 12 départements présentant une accessibilité médiocre à Paris et 5 des 8 aires urbaines françaises à l'écart des grands réseaux sont situés dans le Massif Central). A part Saint-Etienne, aucune grande ville n'est reliée à Paris par le TGV et les liaisons transversales internes d'envergure nationale se sont dégradées. | En 2007, de façon générale, les liaisons s'étendent et l'accessibilité progresse vers le reste du territoire et l'Europe : percées vers l'ouest et vers l’est (cf. Schéma National des Infrastructures de Transports, avant-projet juill. 2010, p. 23 et suiv.) :  
- pour la route : projets routiers de sécurisation pour RN7 - Roanne - Nord de Moulins et pour la RCEA ; projet de désenclavement par la A719 (Antenne de Vichy) ; chaînon manquant Balbigny-Lyon pour l'A89;  
- pour le mode ferroviaire : le Massif est doté d’un « réseau peu circulé, peu performant et fortement dégradé (sous-maintenance)». |
<table>
<thead>
<tr>
<th>Artificialisation de l'espace</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>L’étalement urbain et les infrastructures de transport sont responsables d'une artificialisation croissante de l'espace du Massif Central, notamment dans sa partie orientale : entre 2000 et 2006, on évalue à 12 000 ha artificialisées supplémentaires, soit une hausse de 6,5% sur la même période. (Atlas INSEE 2010, doss. 28, p.10)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>TIC</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>En 1999, les couvertures téléphonie mobile et haut débit sont incomplètes, notamment « aux marges des limites administratives départementales et régionales. » (Schéma de Massif, p.8)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4.1 Zoom sur les transports


4.2 Zoom sur les TIC

D’après cette carte, le Languedoc-Roussillon affiche un certain retard en termes de réseaux d’initiatives publiques (notamment en Lozère), tandis que Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées sont plus avancés (Loire, Aveyron).

4.3 Zoom sur les contextes institutionnels régionaux relatifs aux TIC

Depuis quelques années, de nombreux projets sont développés par les collectivités, dont les Régions avec les Départements, dans le champ des TIC :

- Initié en 2002, le Limousin porte actuellement le projet DORSAL (Développement de l’Offre Régionale de Services et de l’Aménagement des télécommunications en Limousin), via le Syndicat mixte du même nom, structure qui réunit les collectivités pour la mise en place d’une infrastructure haut débit (Source : http://www.dorsal.fr/v3/?p=164);

- Via un « Programme Auvergne Haut Débit », « la Région Auvergne et les quatre Conseils généraux se sont engagés, avec le soutien de l’État et de l’Europe, à contribuer à l’aménagement numérique du territoire, en signant, le 2 décembre 2005, une “Convention en vue de la résorption des zones blanches, non desservies en Haut Débit” » (Source : http://www.auvergnehautdebit.fr/initiative_conseil_regional.htm);

- la Bourgogne a lancé en 2005 un Programme régional pour le déploiement du WiMax : « Bourgogne numérique », en Côte-d’Or, Saône-et-Loire et dans l’Yonne (Source : http://www.region-bourgogne.fr/TIC-et-Wimax,32);

- En Rhône-Alpes, « les élus ont voté dès 2005 la politique SIDERHAL (Société de l’Information pour le Développement de RHône-ALpes), nouvelle stratégie d’intervention », avec pour objectif « des services nouveaux, du “bon” débit et du soutien à l’innovation » (Source : http://www.rhonealpes.fr/105-technologies-information-communication.htm);

la mise en œuvre de certaines des actions régionales» (Source: http://www.midi-pyrenees.fr/Developper-la-societe-de-l-information-en-Midi-Pyrenees);

- En 2010, la Région Languedoc-Roussillon a initié « une stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN) et l'établissement d'un schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) (Source : http://www.laregion.fr/3093-haut-debit.htm).
5 Point de vue des membres du Comité de Massif

Rappel méthodologique : les principaux éléments présentés ci-dessous constituent une synthèse des entretiens menés auprès de 10 membres du Comité (interviewés par téléphone) et des 15 réponses à l’enquête mail qui nous ont été communiquées.

Cette synthèse, permet d’identifier une forte convergence entre les avis exprimés et les analyses statistiques précédentes. Cela démontre la bonne connaissance qu’ont les membres du Comité des dynamiques en cours et leur suivi rapproché des évolutions sur le terrain.

5.1 Une croissance démographique à souligner mais à relativiser

La plupart des acteurs interviewés confirment l’analyse statistique précédente : l’évolution démographique que connaît le Massif Central est perçue par les acteurs, à la fois de manière quantitative et qualitative :

- sur le plan quantitatif, la reconquête démographique, « vient contredire les projections qui avaient été faites et qui posaient le Massif comme un désert en 2010-2020 ».

- sur le plan qualitatif, la reprise démographique inclut « un gain d’actifs (par exemple en Aveyron) » et renvoie donc au retour de diplômés expérimentés au sein des territoires ruraux. Les compétences mobilisables que cela représente sont autant de potentialités pour le développement économique. En lien avec une évolution des représentations du monde rural et la diffusion de l’image d’une meilleure qualité de vie, des actifs qui utilisent et maîtrisent les TIC reviennent donc dans les territoires ruraux, avec ce que cela induit en matière de besoins d’équipements, de services et de télé-services, au plan professionnel et privé. À l’inverse certaines personnes interviewées pointent une problématique émergente relative à l’installation en territoires ruraux de « populations en difficultés économiques et sociales » à la recherche d’un « cout de la vie moindre ».

Cette double dynamique introduit à la fois la question de l’accueil des publics les plus en difficultés, mais représente aussi un potentiel réel pour l’économie résidentielle : le Massif devient territoire d’accueil pour des actifs, des séniors et des entreprises.

Pour autant, cette croissance doit être mise en perspective de phénomènes spatiaux qui invitent à la relativiser. Sont soulignés :

- d’une part, le rôle de l’étalement spatial (périurbanisation au détriment des espaces ruraux) et des effets de bordure à proximité des principales métropoles régionales (Lyon, Montpellier, Toulouse…), qui renvoient finalement à un desserrement progressif des périphéries urbaines ;

- d’autre part, la question de la couverture territoriale. Il existe incontestablement des disparités spatiales, avec des territoires (Margeride…) mais aussi des départements « toujours en déclin » (Allier, Cantal, Lozère et Loire). Dès lors, non seulement, le Massif Central présente « des zones de fragilité » (« seules les zones d’attractivité économique progressent au détriment des zones rurales »), mais en plus il se positionne comme celui qui connaît « la plus faible progression » par rapport aux autres massifs français.

Une problématique particulière émerge en parallèle et vient interroger la localisation du regain démographique. Il s’agit de la problématique des villes et pôles moyens.

Ces zones connaissent toujours, pour certaines, « un départ des jeunes ». Or, ces migrations représentent un risque de « renforcement métropolitain et d’assèchement parallèle des agglomérations et villes moyennes ».

La question de l’armature des villes moyennes est donc posée, en lien avec la perte d’habitants au profit des périphéries. La réalimentation du réseau des villes moyennes, déjà identifié dans le Schéma actuel constitue donc toujours, aux yeux des membres du Comité de Massif, un enjeu du développement économique du Massif Central. Certains acteurs posent la question suivante : ne faut-il pas cibler les actions...
sur les pôles moyens porteurs de potentialités de développement ? Ils soulèvent, en creux celle du devenir des zones les plus rurales.

5.2 Le cadre de vie et les aménités comme facteur d’attractivité touristique et résidentielle

Le rôle du cadre de vie et des aménités patrimoniales et environnementales pour le développement du Massif Central fait largement consensus auprès des acteurs interviewés. L’idée qui ressort est bien celle d’un territoire porteur d’une valeur en termes de qualité de vie, valeur qui peut être convertie en atout économique.

Globalement, le constat est celui :

- d’un « développement des activités de pleine nature, du thermalisme (en lien avec la santé), etc., qui montre le poids du cadre de vie et des conditions de vie dans les choix actuels de localisation » ;
- Mais c’est aussi celui de l’importance des valeurs portées par le « développement durable ». L’apparition de nouvelles attentes des clientèles touristiques et des populations résidentes est soulignée en faveur « d’un tourisme durable » et du développement de « nouvelles pratiques », liées notamment à l’itinérance, mais aussi à « l’avènement d’internet » (qui permet un rapprochement entre clients et prestataires).

Les activités de pleine nature, les espaces naturels remarquables aménagés pour la visite (ENS, réserves naturelles gérées par les PNR, …), les paysages..., constituent donc de véritables facteurs d’attractivité touristique et résidentielle.

Dans le même temps, l’existence d’une agriculture de qualité, labellisée et à dimension patrimoniale, si l’on considère les pratiques extensives qui ont toujours fortement été portées dans le Massif Central, constitue un atout pour la valorisation économique du massif. Elle peut être valorisée tant du point de vue de ses productions de qualité, à forte identité (AOC-AOP⁴³, IGP⁴⁴, STG⁴⁵ et AB⁴⁶) et haute valeur ajoutée, que du point de vue de son rôle dans la valorisation des paysages locaux, eux-mêmes support d’attractivité touristique et résidentielle.

La préservation et la valorisation des ressources naturelles locales, agricoles et patrimoniales constituent donc un capital à valoriser d’un point de vue économique, en résonnance avec la réflexion «aménités» menée par le GIP Massif Central sur les valeurs environnementales et sociétales du Massif.

5.3 Une conséquence de l’accueil de population à prendre en compte : la demande croissante de logement de qualité

Si l’arrivée de nouvelles populations est reconnue par les acteurs interrogés comme un fait marquant dans l’évolution du Massif, elle a une conséquence qui constitue elle-même un enjeu pour le développement futur du territoire : le besoin grandissant de logement de qualité.

Or, c’est d’autant plus important que le dépeuplement qu’a connu le Massif a vidé des centres-bourgs et laissé un parc de logement longtemps inhabité, aujourd’hui inadapté (vieillissement des constructions qui a notamment des incidences en termes d’isolation et de coûts énergétiques, construction de centre bourg et maison de ville, …).

L’accueil de populations nécessite donc de prendre en compte les questions :

---
⁴³ Appellation d’Origine Contrôlée-Appellation d’Origine Protégée.
⁴⁴ Indication Géographique Protégée.
⁴⁵ Spécialité traditionnelle garantie.
⁴⁶ Agriculture Biologique.
- de la réhabilitation de l’habitat ;
- des choix en matière d’énergie (pour réduire les consommations énergétiques du parc traditionnel) ;
- et de manière induite, de la valorisation de la filière bois tant pour la construction que pour l’énergie, en lien avec le point précédent ;
- par ailleurs, en réponse aux constats convergents sur les distinctions à opérer d’un point de vue qualitatif sur les publics accueillis, il semblerait que l’offre en matière d’habitat se doive d’être enrichie et diversifiée pour prendre en compte les diverses situations sociales des nouveaux arrivants.

5.4 Le potentiel des TIC pour un territoire rural ouvert et attractif

Globalement, les avis convergent sur le bon niveau d’accessibilité du Massif du point de vue des TIC. L’extension des infrastructures haut-débit est ainsi mise en avant (fibre optique le long de l’A75…). L’équipement en Haut Débit est jugée bien avancé et le Très Haut Débit (THD) en progression.

Les quelques bémols avancés portent sur :
- la couverture numérique qui n’est pas encore totalement finalisée,
- les disparités territoriales qui existent encore (le THD est par exemple moins développé sur la partie centrale du territoire).

Pour autant, tous s’accordent pour dire que les TIC représentent un potentiel de développement pour le massif :
- en lien avec le maintien de services rendu possible par les nouvelles technologies (télémédecine, imagerie médicale, télétravail, visio-conférences, etc.),
- et donc en lien avec l’accessibilité virtuelle étendue au profit de l’attractivité du massif et de son essor économique (installation de nouvelles populations et implantation de nouvelles entreprises facilitée, cf. point 1.1 précédent).

Reste la problématique du développement des usages des TIC par les ruraux, soulignée comme l’un des chantiers à poursuivre à l’avenir.

5.5 Une accessibilité physique indispensable à l’attractivité de Massif

L’accessibilité du Massif du point de vue des infrastructures de transport suscite davantage de débats :
- pour les uns, elle progresse : chantier de l’A88 ; A89 depuis l’ouest qui irriguera les villes du Massif Central en passe d’être achevée, etc.
- Pour les autres, elle reste problématique sur certains plans, notamment du point de vue du rail et de l’aérien. Les acteurs interviewés parlent d’« accessibilité en régression par voie aérienne » (en lien avec le désengagement d’Air France et son recentrage sur Lyon), « réseau ferré obsolète, qui nécessitera un très gros investissement (fret et passager) », avec des « lignes intra massif comme Clermont-Béziers qui disparaissent », routes « encore très accidentogènes » (comme la RCEA).

Un relatif consensus existe en revanche autour de l’évolution sociale des comportements en matière de déplacements. La multiplication des déplacements publics et privés génère une amplification du besoin de mobilité. Or ce point est décisif pour le massif en termes d’attractivité car des enjeux surgissent en matière :
- d’innovations techniques (au service d’une « éco-mobilité ») et des pratiques (covoiturage, …).
- de l’irrigation du Massif (desserte des villes moyennes, qui ne seraient pas laissées de côté par les grands axes traversants).
A noter que l’un des membres du Comité de Massif a soulevé la question de la valorisation des vols low-cost au départ et à destination du Massif, susceptible de renforcer son attractivité pour les résidents des grandes métropoles françaises (loisir / tourisme), mais aussi de populations européennes, potentiellement résidents secondaires.

5.6 L’innovation comme réacteur économique

L’innovation, portée notamment par des projets collectifs d’entreprises (clusters, logiques de grappes ou de filières, …), apparaît comme source de dynamisme économique. Elle est à la fois porteuse de compétitivité et d’accompagnement des mutations, d’emploi et d’attractivité pour des entreprises.

Selon les acteurs, son développement passe par :

- la poursuite de la décentralisation des Universités ;
- le soutien à la Recherche-Développement, en lien avec les centres de recherche et de formation déjà présents dans le Massif (à Clermont, St Etienne, Limoges, Rodez, etc.), autour de l’industrie automobile, de l’agro-alimentaire..., mais aussi de secteurs comme celui des énergies renouvelables ;
- le confortement des pôles de compétence du Massif : Pôles d’Excellence Rurale, Pôles de compétitivité, clusters, grappes d’entreprises… Or ce dernier point est d’autant plus important que les partenariats qui existent déjà dans ce domaine viendront appuyer l’interrégionalité à l’échelle du Massif.


Les politiques et dispositifs permettant le soutien au développement des zones de montagne sont très divers en Europe. Ils varient selon l’échelle et la nature de ces zones, mais également selon les contextes institutionnels de chaque état.

6.1 Politiques nationales

La quasi totalité des états montagneux d'Europe intègre des politiques avec une dimension « montagne » de manière spécifique ou transversale. Quatre grandes situations émergent :

1. Se distinguent d'abord les États qui ne présentent aucune politique de « montagne » spécifique. Apparaissent dans cette catégorie les pays qui n'ont pas ou peu de massifs sur leur territoire (Danemark, Estonie, Lettonie, Belgique, Irlande...). D'autres pays, montagneux, n'ont pas de politique de montagne spécifique (Grèce, Norvège...).

2. Apparaissent ensuite les États qui prennent en compte la dimension « montagne » à travers des politiques sectorielles. La politique agricole est particulièrement concernée, en lien avec l'existence de directive et règlement européens en faveur de zones de montagne ou défavorisées (essentiellement des pays de « régions de moyenne montagne et/ou de nouveaux États membres ou pays candidats »).

3. Le troisième groupe rassemble des États qui définissent une politique de montagne basé un développement multisectoriel, partant d’un appui à l'agriculture de montagne, élargi au tourisme, et s’appuyant notamment sur les infrastructures et les services... (L’Allemagne, l’Espagne,...).

4. Viennent enfin les États dont la politique de montagne est porteuse d’un développement global, qu’il s’agisse d’États qui ont déjà adopté ce type de politique intégrée, largement appuyée sur une approche développement durable (France, Italie, Suisse), ou d’États en train de la définir (Bulgarie, Roumanie).

Au final, dans la plupart des pays étudiés, les politiques dites de « montagne » découlent de l’adaptation de politiques sectorielles. Rares sont encore les approches plus intégrées, telles qu’elles existent en France.

Si l’on considère les instruments définis pour mettre en œuvre ces politiques, ils sont de quatre types :

Diverses définitions des « zones de montagne » ont pu être élaborées, mais le plus généralement elles l’ont été à partir des critères européens d’altitude et de pente associés éventuellement à des critères topographiques ou climatiques, avec en ligne de mire l’attribution de subventions pour l’agriculture. Il est intéressant de noter que les seuils d’altitude définis peuvent varier d’un pays à l’autre et notamment baisser du Sud au Nord ou selon le caractère plus ou moins montagneux du pays (par exemple, en Suisse, seulement 24% du territoire est considéré comme montagneux selon la définition convenue dans la LIM – Loi sur les investissements en région de montagne, 1974-). En France, la « montagne » a notamment été définie « pour le développement général dans un contexte régional et national » (politique « des Massifs »).

En plus de définitions, des délimitations ont aussi été proposées. La meilleure illustration en est celle des « Massifs » justement, utilisée en France comme « niveau d’action politique et opérationnel transrégional cohérent avec le périmètre montagneux ». Mais d’autres délimitations ont pu apparaître comme les « Communautés de montagne », en Italie, outil spécifique de mise en œuvre de la politique montagne ou celles de « Convention » à une échelle transnationale comme la Convention alpine, au périmètre cartographié.

Des instruments législatifs ont pu voir le jour progressivement, qu’il s’agisse de lois « Montagne » ambitieuses et bien instaurées comme en France, en Italie ou en Suisse ; de lois en préparation comme dans les nouveaux États membres (par exemple en Bulgarie) ; ou qu’il s’agisse de lois plus sectorielles, applicables par exemple à « des activités agricoles spécifiques, comme la production de lait – réalisée essentiellement dans les zones de montagne » (en Roumanie).

Des centres et programmes de recherche et de formation sur la montagne ont enfin été créés. Ils sont particulièrement nombreux dans les pays aux massifs montagneux d’importance (notamment les Alpes...) On en trouve en France, en Autriche, en Italie..., et dans de nouveaux États membres comme la Roumanie.

Ce dernier type d’outil est crucial pour les États européens car il vient étayer, conforter et nourrir des politiques de montagne, certes diverses et complexes dans leur articulation avec les autres dispositifs nationaux, mais essentielles pour des zones aussi spécifiques.
6.2 Politiques sectorielles

En matière de politiques sectorielles liées de près ou de loin aux zones de montagne, la plus grande diversité est observée. Quelques tendances on pu cependant être identifiées dans les rapports nationaux :

**Agriculture** : on retiendra d’abord que, dans la mesure où l’activité agricole garde une empreinte très forte sur l’économie, l’occupation des sols et le peuplement des montagnes, quelque soit son poids et son évolution, la politique agricole constitue souvent le fondement de la politique de montagne. Ensuite, ce type de politique s’appuie principalement sur le dispositif de la PAC en Europe, « cadre d’action le plus étendu consacré aux zones de montagne », ce même si plusieurs rapports nationaux s’accordent pour dire que « la PAC est plus favorable à l’agriculture de plaine qu’à celle de montagne ». L’impact des évolutions successives de la PAC sur les politiques dites de « montagne » est alors particulièrement mis en avant, car elles introduisent progressivement l’idée d’un « développement rural plus général », basé sur un retournement des handicaps en atouts : « l’héritage culturel, le paysage, les produits de haute qualité, la diversification »...

**Sylviculture** : alors que le constat est fait d’une forêt globalement en extension dans les Etats d’Europe, avec un rôle économique majeur, bien que parfois sous-estimé (comme en Espagne, au Portugal ou dans certains massifs français), il apparaît que la notion de « multifonctionnalité » de la forêt progresse au niveau communautaire et s’ancre de plus en plus dans une conception élargie de ce que doit être le développement rural. En accord avec le principe de subsidiarité, les politiques mises en œuvre au niveau local varie d’un pays à l’autre : parfois ancrée dans un cadre régional (comme en Allemagne), parfois dans un cadre national (comme en Autriche). Mais en termes de résultats, et quelles que soient les mesures instaurées, les politiques forestières développées semblent globalement positives, mais avec des effets jugés encore « insuffisants ».

**Extraction minière / industrie manufacturière** : dans l’ensemble, ces activités traditionnellement implantées dans certaines zones de montagne, et qui connaissent aujourd’hui, soit : une reconversion de leurs sites (mines), soit : de nouvelles orientations (PME aux industries émergentes liées à l’agro-alimentaire, aux sports d’hiver, etc.), font peu l’objet de mise en œuvre de politiques spécifiques. Leurs difficultés sont généralement gérées dans le cadre « du système général de soutien économique au niveau national ou régional ». Or, ces zones de montagne ne sont pas toujours éligibles pour un soutien des fonds culturels, qui prennent en compte d’autres critères que le caractère montagnard (comme la sous-industrialisation ou l’isolement). En France, justement : « en France, le dernier découpage en zones pour le soutien aux investissements industriels et à la création d’emplois a écarté des zones de montagne jusqu’alors incluses (Lozère, Cantal) ». En revanche, en Allemagne, « le programme pilote « Regionen aktiv » est pertinent pour certaines régions de montagne, son objectif étant d’accroître la demande locale en améliorant les labels régionaux, en élargissant la portée des activités et en étendant les chaînes économiques régionales ».

**Tourisme** : si le tourisme présente des activités très diverses mais également un poids économique variable dans les montagnes d’Europe (très fort en Autriche, 15% du PIB ; alors qu’il décline en Italie), les politiques initiées par les autorités publiques paraissent plutôt faibles globalement. « Le soutien au tourisme est généralement développé par le biais d’initiatives locales en coopération avec des associations touristiques (p. ex. l’Office du tourisme norvégien ou le Club alpin français). On note alors l’importance des projets encourageant le développement touristique dans le cadre de LEADER.

**Infrastructures** : la problématique des infrastructures parait cruciale dans la mesure où les avis convergent sur l’accessibilité réduite dans les montagnes d’Europe tandis que coexistent des enjeux divers de circulation des voyageurs, de trafic de transit, d’impacts environnementaux et de développement de l’accessibilité virtuelle...Pour autant, les situations sont extrêmement variables selon les pays (la Suisse présente la meilleure accessibilité / la Roumanie est en retard de développement à ce niveau) et « si pratiquement aucune chaîne de montagne ne possède de plan global pour guider les politiques de transport et d’infrastructure, certaines mesures spécifiques axées sur les zones de montagne peuvent être identifiées », comme celle relative à l’ « autoroute ferroviaire » pour les camions (à travers les Alpes).

**Conditions de vie** : deux enjeux se posent plus particulièrement en zone de montagne liés aux problématiques de l’habitat (part des résidences secondaires qui déséquilibre l’offre générale) et du maintien des services. Or, seulement quelques mesures ont pu être identifiées répondant à ces questions (élimination des taxes locales sur la construction dans les zones de montagne - exemple au Portugal / adaptation...
d’initiatives locales à un contexte de montagne en matière de services : projets « E-mountain » pour la fourniture de services administratifs publics, par exemple).

**Environnement** : « chaque pays possède son propre système de protection de l’environnement, adapté aux différentes conditions nationales ». Par contre, « à l’échelle de l’UE, le système Natura 2000, découlant des directives espèces et habitats, est l’outil principal de protection du patrimoine naturel, bien que son application accuse d’importants retards dans de nombreux pays ». Or, « bien qu’aucune de ces politiques ne vise explicitement les zones de montagne, une part importante des zones les plus hautement protégées, comme les parcs nationaux, sont situés en leur sein ».

En dehors de l’agriculture qui bénéficie d’un dispositif commun, les autres secteurs bénéficient donc généralement de politiques très hétérogènes et le plus souvent non identifiées spécifiquement « montagne ».

### 6.3 Initiatives communautaires dans les zones de montagne

**Pour les 15 États membres** de l’Union Européenne, les actions européennes en faveur des zones de montagne sont nombreuses.

Elles s’adressent en priorités aux **zones agricoles défavorisées (ZFA)**. Ainsi, en France, la moitié de la surface nationale et la quasi-totalité des massifs est couverte par ce zonage européen. Comme en Allemagne, Angleterre, Espagne, Grèce, Italie, les marges des massifs sont alors identifiées comme étant menacées de dépopulation.

Source : Rapport final, Nordregio.

![Superposition des zones agricoles défavorisées à la délimitation de zone](source: Eurostat/GISCO LF layer)

Source : Rapport final, Nordregio.
Ces actions s’adressent également aux zones éligibles aux Objectifs 1 et 2. En France, les zones de montagne éligibles à l’objectif 1 (régions en deçà du seuil de 75 % du PIB de l’UE par habitant) se situent principalement hors métropole. En revanche, à l’exception d’une petite partie des Alpes du Nord (non éligible au titre des Objectifs 1 et 2), la quasi-totalité des massifs métropolitains (dont le Massif Central) sont éligibles au titre de l’Objectif 2. Hors France, les massifs non-couverts sont principalement situés en Allemagne (Forêt-Noire et Alpes bavaroises) et en Italie (Alpes occidentales).

Figure 8.4. Zones de montagne éligibles au titre des Objectifs 1 et 2

Source : Rapport final, Nordregio.
Ces actions s’adressent enfin aux zones éligibles à l’objectif 3 (ex-Interreg) et LEADER très répandues dans l’ensemble des Massifs.

Globalement, les programmes européens ont un impact positif pour les zones de montagne, mais ils interviennent souvent au titre de la ruralité, du caractère périphérique, de besoin d’un soutien à l’industrie ou de l’importance du tourisme, plutôt qu’en raison du caractère montagneux.

6.4 Résultats de ces politiques et dispositifs

Evaluer les résultats des politiques dites « de montagne » est ardu parce que difficilement différenciable d’évolutions ou de politiques plus globales. Il ressort néanmoins des quelques évaluations disponibles que « la population montagnarde accuse un déclin général ; le financement au titre de la PAC n’aboutit pas toujours aux objectifs fixés ; l’économie se diversifie, mais le chômage reste élevé dans certaines régions ; l’environnement, les paysages et les valeurs culturelles sont mieux protégées ; l’effet de barrière s’est estompé, mais surtout au niveau régional ».

En réponse, 3 types de stratégies se développent en Europe (active, proactive, durable).

- La France fait partie des pays qui retiennent une stratégie proactive, basée sur la diversification économique et l’amélioration de l’accessibilité. Elle se place ainsi aux côté de l’Autriche, la Slovénie, la Suisse.

La « nouvelle économie de montagne » telle qu’elle est alors définie « s’organise autour de l’industrie touristique, de produits agricoles de qualité et de l’agrotourisme, d’infrastructures de transport, et dans certains cas, d’industries de haute technologie ainsi que certaines activités du secteur des services (p. ex. soins de santé, cures thermales) »

- Dans les nouveaux Etats membres et en voie d’adhésion, mais aussi au Portugal et en Espagne, apparaissent des « stratégies réactives », qui visent à contrer les handicaps et difficultés structurelles.

Dans ce cas, « partout, la modernisation de l’agriculture semble être la première priorité ».

- Dans des pays industriels et très urbanisés comme la Suède et le Royaume-Uni, ce sont des « stratégies durables » qui sont privilégiées à travers la mise en avant des problématiques environnementales et de la dimension récréative.

« Les populations urbaines sont de plus en plus nombreuses à adhérer aux valeurs environnementales telles que respect de la biodiversité, de l’héritage culturel, des paysages, du patrimoine et de l’accès à l’eau et aux forêts. Un représentant de la Délégation interministérielle à l’Aménagement du Territoire et à l’Attractivité Régionale (DATAR) décrit les montagnes comme des régions « exceptionnelles » qui réclament une stratégie de développement durable ».

6.5 Synthèse des conclusions et recommandations du rapport de 2004

Pour la raison évoquée ci-dessus (dilution des résultats de politiques « montagne » dans les effets d’autres types de politiques, notamment rurale, régionale ou en faveur de zones faiblement peuplée...), définir une politique de montagne à l’échelle européenne apparaissait pour les auteurs de l’étude, complexe, voire hasardeux.

Globalement, les auteurs concluent que « dans les années à venir, les zones de montagne pourraient bien être confrontées à 3 types de dynamiques, qu’elles doivent pourtant anticiper et face auxquelles elles devront se positionner : 

- développement de leur vocation d’espace à dominante naturelle et récréative
- développement de leur vocation d’espace à vocation purement économique
- comme espace délaissé (dépeuplé, inexploité...) ». 

DATAR et GIP Massif Central – RELECTURE CRITIQUE DU SCHEMA DE MASSIF CENTRAL – Note de synthèse : bilan, évolutions et préconisations pour la réactualisation du Schéma – Version finale - Avril 2011
Devant la diversité des situations et des expériences, pour répondre aux enjeux qui se lèvent en matière d’orientations socio-économiques et environnementales, et ce dans un contexte d’élargissement européen, les recommandations faites à l’issue du rapport sont alors principalement de 3 grands types :

1) **la comparaison et le transfert d'expériences** à travers la coopération des divers acteurs impliqués (institutions, collectivités, entreprises...), qu'elle soit internationale ou nationale (entre les régions, les massifs...) ;

2) **l'accompagnement sur le plan économique,**
   - qu'il s'agisse d'encourager la valorisation des spécificités et de la qualité de l'agriculture de montagne, restée essentielle pour l'économie de ces zones, en intégrant notamment la prise en compte des « régions montagneuses » dans la réforme de la PAC ;
   - qu'il s'agisse de mieux cibler les mesures sur les forêts de montagne et promouvoir leur gestion multifonctionnelle ;
   - et/ou qu’il s’agisse d’inciter à une approche plus intégrée de l’économie via la valorisation d’une économie multisectorielle (prenant en compte par exemple les ressources naturelles dans le développement touristique ou valorisant le patrimoine culturel et les infrastructures dans les zones anciennement industrielles, etc.), elle-même appuyée sur le développement des TIC, défini majeur et transversal et la recherche d’un équilibre entre développement et conservation (enjeu du développement durable) ;

   **À privilégier alors :** « les produits de qualité, les réponses aux attentes des touristes, la conservation de la biodiversité », tout en prenant en considération « l’ensemble du processus de production, de traitement et de commercialisation ».

   « Une première étape devrait consister à collecter des données sur la pluriactivité, de préférence à l’échelle européenne.»

3) **l’homogénéisation et l’approfondissement des connaissances sur ces zones spécifiques,** via les collectes de données, les travaux de synthèse, mais également la mise en réseau des principaux centres de recherche et de formation de montagne.

   **On pourrait procéder à une synthèse des études existantes, concernant par exemple les coûts supplémentaires induits par les sites de montagne, les utilisations et avantages des TIC, et les résultats des nombreux projets LEADER menés dans les zones de montagne ».

La définition de « réseaux et structures d’envergure européenne spécifiquement axés sur les zones de montagne » prendrait alors tout son sens face à la coexistence de modèles de développement différents au sein de l’espace européen (Etats membres / Norvège et Suisse / nouveaux Etats et pays candidats...).
3ème partie - Principales évolutions au niveau politique, institutionnel et réglementaire depuis 2005 et perspectives
1 Evolutions générales au niveau européen, national et régional

Différentes évolutions au niveau stratégique et réglementaire peuvent impacter, à court ou moyen terme, les politiques interrégionales

1.1 L’actualisation des stratégies européennes et leur déclinaison nationale


Les principales évolutions, globalement réduites, entre la stratégie de Lisbonne 2000 - 2010 révisée en 2005 et son actualisation dans le cadre de la stratégie UE 2020 :

<table>
<thead>
<tr>
<th>Evolutions</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Contexte</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Aux enjeux de réponse au vieillissement de la population et à l’accroissement de la concurrence mondiale (mondialisation) s’ajoutent ceux du changement climatique et de la sortie de la crise financière qui a débutée en 2008.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Objectif général</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>UE 2020 reprend les mêmes objectifs globaux que Lisbonne mais en né insistant sur les piliers social et environnemental. La dimension de durabilité est un peu plus mise en avant : établir les bases d’une croissance intelligente, inclusive et durable pour l’Europe.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Mise en œuvre de la stratégie et gouvernance</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>La MOC (“Méthode Ouverte de Coordination”) reste au cœur de la stratégie (définition par les Etats des lignes directrices intégrées qui transcrivent les priorités politiques de la stratégie puis élaboration de leurs programmes nationaux de réforme mais d’une part le contrôle du Conseil européen et d’autre part l’association des autres institutions de l’UE ainsi que les parlements nationaux, partenaires sociaux, régions, ... sont renforcés. Leurs avis ne restent cependant que consultatifs.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Stabilité financière</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Alors que toute mention relative aux aspects financiers avait été retirée des conclusions finales de l’ancienne stratégie, il est intéressant de voir réapparaître la question du financement de l’investissement et de l’innovation dans un cadre de tentative de contrôle des déficits budgétaires (renforcer la coordination économique globale et dans la zone euro).</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Déclinaison thématique</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| La 1ère version de la stratégie regroupait 7 axes stratégiques. Suite à l’identification de plusieurs freins, cette stratégie a été recentrée en cours de route sur la croissance et l’emploi avec trois axes principaux déclinés aujourd’hui dans la stratégie 2020 :
| 1) Pour une croissance intelligente (Innovation, Education et Société numérique) |
| 2) Croissance durable (Climat, énergie et mobilité, Compétitivité) |
| 3) Croissance inclusive (emplois et compétence et lutte contre la pauvreté). |
| Globalement, les mêmes objectifs sont repris avec cependant une plus forte instance sur l’aspect emploi et inclusion sociale. |
**Objectifs chiffrés communs pour l'UE**

Suite à sa révision en 2005 il est décidé de ne garder que les deux principaux objectifs chiffrés: taux d'emploi > 69%, 3% du PIB européen de dépenses R & D. La stratégie 2020 comprend plus d'objectifs chiffrés dont certains reprennent d'autres politiques européennes (ex : paquet énergie climat notamment 20% GES / 20% ENR et 20% efficacité énergétique) et d'autres sont plus ambitieux que pour la stratégie de Lisbonne (taux d'emploi > 74%). D’autres objectifs chiffrés relatifs à l’enseignement et à l’inclusion sociale n’ont pas été repris par le Conseil européen depuis 17 juin 2010.

**Mise en œuvre de ces objectifs au niveau national**

Pas de changement: sur la base des Lignes directrices intégrées, les Etats membres définissent leurs objectifs nationaux, en concertation avec la Commission, en fonction de leur contexte socio-économique de départ et de leurs possibilités.

**Liens avec les autres politiques communautaires**

Toutes les politiques communes et notamment la politique agricole commune et la politique de cohésion doivent appuyer la stratégie UE 2020. Le texte de la Commission évoque le besoin de cibler les financements européens sur ces priorités ainsi que le besoin de trouver de nouvelles voies de financement. Il aborde ainsi la question du financement de l’investissement et de l’innovation ce qui ne se traduit cependant pas pour le moment dans des mesures concrètes. La stratégie UE 2020 s’inscrit dans le contexte d’avant renégociation du budget européen. Il fait donc lier ce document avec potentiellement un plus fort ciblage de l’UE sur certaines priorités.

Pendant environnemental et développement durable (répondre aux besoins du présent sans compromettre ceux des générations futures) de la stratégie de Lisbonne, la stratégie de Göteborg implique que les politiques économiques, sociales et environnementales soient abordées dans un esprit de synergie. Elle ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne, (énergie, transports, …) et fixe les priorités suivantes en matière d'environnement en vue du développement durable:

1. Lutter contre le changement climatique ;
2. Assurer des transports écologiquement viables ;
3. Limiter les risques pour la santé publique ;
4. Gérer les ressources naturelles de façon plus responsable ;
5. Intégrer l'environnement dans les politiques communautaires.

Adoption du paquet énergie climat (Avril 2009) : ensemble de mesures, comprenant des directives et des décisions, prises par le Conseil européen du 12 décembre 2008. Il doit permettre la réalisation de l'objectif "20-20-20" visant à faire passer la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique européen à 20%, à réduire les émissions de CO2 des pays de l’Union de 20% et à accroître l'efficacité énergétique de 20% d’ici à 2020. Alors que les deux premières mesures sont contraignantes, la troisième n'a, jusqu'à présent, aucune valeur juridique.


---

48 Cette loi, dite Grenelle 2, décide, chantier par chantier, secteur par secteur, les objectifs entérinés par le premier volet législatif du Grenelle Environnement. C'est un texte d'application et de territorialisation du Grenelle Environnement et de la loi Grenelle 1. Il permet d'enraciner la mutation écologique à la fois dans les habitudes et dans la durée.
## Rappel sur le Grenelle de l'environnement

<table>
<thead>
<tr>
<th>Thématiques</th>
<th>Mesures principales</th>
</tr>
</thead>
</table>
| **Amélioration énergétique des bâtiments et harmonisation des outils de planification** | Réduire la consommation dans le bâtiment (diagnostic de performance énergétique, bâtiments basse consommation et rénovation thermique accélérée du parc ancien)  
Favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques (renforcement du code de l'urbanisme, généralisation des SCOT, …) |

| **Réduire les consommations d’énergie et le contenu en carbone de la production** | Adapter les normes de consommation, inciter l’usage des produits les plus économes, …  
Promouvoir les outils d'éco-production (industrie, agriculture), éco-consommation, …  
Contribuer à l'autonomie énergétique de la région, augmenter la part des énergies renouvelables dans la production totale, R&D, nouveaux carburants, … |

| **Transports** | Réduction des émissions de GES par les transports (20% d’ici 2020)  
Augmenter la part du transport ferroviaire et fluvial  
Assurer une cohérence d’ensemble pour les infrastructures de transports, qu’ils soient de voyageurs ou de marchandises.  
Promotion des transports "doux"  
Transports collectifs urbains |

| **Villes et territoires durables** | Elaboration de plans climat énergie territoriaux  
Augmentation des compétences des communautés d'agglomération et communautés urbaines  
et soutien aux éco-quartiers |

| **Biodiversité et ressources naturelles** | Elaborer, d’ici 2012, une trame verte et une trame bleue  
Réduire la consommation d’espaces agricoles et naturels, ainsi que les pollutions chimiques… les Schémas régionaux de cohérence écologique  
Atteindre ou conserver le bon état écologique ou bon potentiel de l’eau d’ici à 2015, Garantir l’approvisionnement durable en eau de bonne qualité propre à satisfaire les besoins essentiels des citoyens |

| **Risques, santé, déchets** | Lutter contre les nuisances lumineuses et sonores  
Surveillance de la qualité de l’air  
Renforcement de l’encadrement réglementaire, de l’information du public, et de la recherche sur les ondes électromagnétiques  
Gérer durablement les déchets : modulation de la contribution financière de chaque produit à sa filière de traitement en fonction de son impact environnemental et de ses valorisations  
Favoriser la prévention, le recyclage et la valorisation  
Plans départementaux de gestion des déchets issus du BTP privilégiant l’utilisation de matériaux recyclés  
Diminution de 15 % des quantités de déchets destinés à l’enfouissement ou à l’incinération et réduction de la production d’ordures ménagères de 5 kg par habitant et par an pendant les cinq prochaines années, d’ici au 1er janvier 2012, |

| **Mise en œuvre d’une nouvelle gouvernance écologique** | L’objectif est de renforcer la gouvernance dans toutes les instances : il faut désormais instaurer les outils nécessaires à son application dans le secteur privé, comme dans la sphère publique. |

| **Fiscalité environnementale** | Soutien de la fiscalité (taxes, aides) environnementale |
La Politique Agricole Commune réformée doit entrer en vigueur le 1er janvier 2014. Dans une Communication sur l’avenir de la PAC intitulée “La PAC à l’horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l’avenir”, les 3 défis majeurs soulignés\(^{49}\) sont :

<table>
<thead>
<tr>
<th>Défis</th>
<th>Détails</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>L’approvisionnement alimentaire</td>
<td>« Préserver durablement le potentiel de production alimentaire de l’UE afin d’assurer la sécurité alimentaire à long terme pour les Européens »</td>
</tr>
<tr>
<td>L’utilisation durable des ressources naturelles</td>
<td>« Aider les communautés agricoles qui fournissent aux Européens des denrées alimentaires variées et de qualité et de valeur, produites de façon durable, dans le respect des engagements pris par l’Union en matière d’environnement, de qualité de l’eau, de santé et de bientraitance des animaux , de santé des végétaux et de santé publique. »</td>
</tr>
<tr>
<td>Le développement équilibré des territoires ruraux</td>
<td>« Assurer la viabilité des collectivités rurales, pour lesquelles l’agriculture constitue une activité économique importante, créatrice d’emplois à l’échelle locale et source de multiples avantages au niveau tant économique, que social, environnemental et territorial »</td>
</tr>
</tbody>
</table>

A noter : 3 objectifs sont par ailleurs définis pour la future PAC. Or, l’objectif n°1 « Une production alimentaire viable » s’appuie sur l’ « Offre d’une compensation aux régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques, car ces régions sont confrontées au risque d’abandon des terres ». Ainsi : « les soutiens prévus actuellement dans le cadre des programmes de développement rural ne semblent pas devoir être remis en cause. Le maintien de l’agriculture dans les zones où il est plus difficile de produire constitue un élément essentiel de préservation de la biodiversité et de territoires ruraux dynamiques. Les contraintes naturelles spécifiques pourraient donc également être prises en compte dans le calcul des paiements directs ». 

Le 5\(^{\text{ème}}\) Rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale, qui vient d’être publié, analyse la politique de cohésion dans le contexte de la crise économique et de la stratégie Europe 2020. Or concernant l’organisation de la politique de cohésion, la création d’un nouveau zonage intermédiaire entre cohésion / convergence y est envisagé :

« Toutes les régions et tous les États membres pourraient prétendre à bénéficier de la politique de cohésion et pourraient adapter leur stratégie de manière intégrée en fonction de leurs atouts et faiblesses spécifiques. 

Comme c’est le cas aujourd’hui, les régions obtiendraient une aide différenciée en fonction de leur niveau de développement économique (mesuré à l’aune de leur PIB par habitant), une distinction claire étant établie entre les régions «moins» et «plus» développées.

Pour que le passage de l’une à l’autre de ces deux catégories se déroule sans heurts et que les régions présentant un niveau de développement économique semblable soient traitées de manière plus équitable, il pourrait être opportun de se demander si un système simplifié comprenant une nouvelle catégorie intermédiaire de régions pourrait remplacer le système actuel de suppression et d’instauration progressive de l’aide. Cette catégorie engloberait aussi les régions bénéficiant actuellement d’un soutien au titre de l’objectif de convergence, mais dont le PIB serait, selon les statistiques les plus récentes, supérieur à 75% de la moyenne de l’Union »\(^{50}\).


Selon la carte du PIB présentée à l'échelon européen, une partie du Massif Central présente un PIB compris entre 75 et 90% de la moyenne de l’Union : pour les régions Limousin et Languedoc-Roussillon.

2 – L'évolution des politiques nationales et régionales

Annonce du CIACT du 11 mai 2010 suite aux assises des territoires ruraux.

Lancement du second appel à projets pour la labellisation de pôles d'excellence rurale (PER - Novembre 2009) (sélection annoncée en décembre 2010).

Après une phase d'identification des acteurs (2006) et deux séminaires de concertation (automne 2006), le réseau Rural français a été lancé officiellement en Décembre 2008 à Bordeaux et s'est structuré à deux niveaux : un réseau national et 26 réseaux régionaux.

Conception des Stratégies Régionales de l'Innovation (C2RI Limousin Stratégie Régionale de l'Innovation d'Auvergne…).

Actuellement : fin des précédentes générations de Schémas Régionaux de Développement Economique et préparation des nouveaux.

Le Plan Campus (janvier 2008) qui vise à faire émerger en France douze pôles universitaires d'excellence de niveau international, grâce à des dotations exceptionnelles.

Le Plan Numérique « 2012 » : visant l'accessibilité au haut-débit, du très haut débit et du haut débit mobile se fixe pour objectif que 100 % des Français aient accès au haut débit d'ici à 2012. Au-delà de cet objectif d'accessibilité, il vise à développer la production et l'offre de contenus numériques, diversifier les usages et les services numériques et rénover la gouvernance et l'écosystème de l'économie numérique

Le Plan rail Limousin : signature d’un Plan Rail entre la Région, l’État et Réseau Ferré de France (RFF) visant la régénération des voies ferroviaires TER sur le Limousin notamment afin de mieux accompagner l’arrivée d’une LGV. Ce protocole prévoit un investissement de 46 Millions d’euros qui s’ajoutent aux 72 Millions d’euros prévus au Contrat de plan État Région 2007-2013.

3 – les plans de relance européens et français :

Au niveau européen (26 Nov. 2008) : enveloppe de 200 Milliards d’euros pour répondre à 2 volets : mesures à court terme pour soutenir l’économie en crise et soutien aux investissements à long terme mis en place dans des secteurs jugés pertinents.

Plan de relance national (Février 2009) : financement de 1000 projets à hauteur de 26 Milliards d’euros (investissement public, mesures à destination des collectivités, soutien à l’emploi et aux territoires en difficulté, soutien au logement……).

Les appels à projets « investissements d’avenir » (ex Grand Emprunt national) visant à financer visant à financer des investissements au sein de 5 secteurs clés : enseignement supérieur et formation (11 milliards d’euros), recherche (7,9 milliards d’euros dont biotechnologies), filières industrielles et PME (6,5 milliards d’euros dont Oséo et pôles de compétitivité), développement durable (5,1 milliards d’euros pour l’« accélération de la croissance verte ») et numérique (2 milliards d’euros dont très haut débit et nouveaux services, usages et contenus numériques).

Les plans de relance régionales : contributions régionales à la réponse aux enjeux de soutien aux activités économiques liés à la crise.
2 Le point de vue des membres du Comité de Massif

2.1 La révision de la PAC, menace ou opportunité ?


La mise en avant de la dimension « agriculture durable » dans la PAC à l’horizon 2020 est jugée encourageante et positive pour le Massif, dans la mesure où il est lui-même support d’une agriculture extensive de qualité, attentive à la valorisation des ressources et des paysages.

Pour autant, les incertitudes qui pèsent sur le maintien ou non des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) inquiètent. Une partie des débats repose sur la prise en compte ou non de la situation de montagne. Le désengagement du soutien à la PAC depuis 2006 (pour les filières viande bovine, lait, porcs, filières traditionnelles du Massif Central) est déjà vécu comme ayant un impact très négatif sur l’agriculture de montagne fragile. La remise en question des aides aux zones à handicap naturel serait un facteur supplémentaire de fragilisation de l’activité. « Une meilleure prise en compte des spécificités « Montagne » doit être plaidée au niveau européen », tandis que pourrait être approfondie la question de « la relation Montagne / Piémont ». Dans le même temps, la notion d’ « Agriculture à Haute Valeur Naturelle » est à mettre en avant alors même qu’elle est mentionnée dans le rapport « la PAC à l’horizon 2020 » comme support éventuel pour adapter les mesures environnementales...

La préservation de l’agriculture du Massif passe probablement par l’extension des démarches existantes de conversion et de valorisation de l’agriculture « classique » du Massif Central à une agriculture labellisée, voire une agriculture biologique, basée sur « une stratégie de différenciation des produits » et « la valorisation de leur haute valeur ajoutée, captée sur le territoire ».

2.2 La redistribution des cartes par la nouvelle politique de cohésion

Concernant la politique de cohésion, l’impact de l’élargissement européen de 2007 sur les régions bénéficiaires d’aides au développement est souligné : « en faisant rentrer des pays à faible PIB dans la Communauté, on a fait baisser le PIB moyen, ce qui a eu des conséquences sur la définition des régions qui pouvaient prétendre à des aides » (exclusion de certaines).

Il y a donc eu un déplacement des territoires bénéficiant des aides à la cohésion.

Parallèlement, les conditions de financement du handicap lié à la dimension Montagne au profit des territoires sous densifiés posent question. Les interrogations pour le Massif portent aussi sur le distinguo opéré au niveau européen entre Montagne et Moyenne Montagne. En tant que territoire sous densifié et moyenne montagne, le Massif Central pourrait se prévaloir de deux handicaps à mettre en avant.

2.3 Un renforcement des politiques de Développement Durable

Que ce soit au niveau européen ou national, via les traités de Lisbonne, Götéborg et le Grenelle de l’Environnement, les politiques de développement durable se renforcent progressivement. Cet aspect est souligné à maintes reprises :

- comme une réelle opportunité pour des filières traditionnelles du massif (agriculture, bois...)
- comme support de valorisation des aires protégées, des zones humides et des trames verte et bleue du territoire, tandis que se mettent en place les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique.

Le Plan Energie Climat, est quant à lui, salué pour la règle des 3 / 20 qu’il institut pour 2020 (réduire de 20 % les émissions de GES ; améliorer de 20 % l’efficacité énergétique ; porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d’énergie), en lien avec les potentialités que présente le Massif dans ce domaine (biodiversité, forêt, filière bois...).
2.4 La baisse des ressources des collectivités

La diminution des ressources des Régions (suite du transfert des compétences, réforme de la Taxe Professionnelle, …) est pointée comme un frein potentiel au développement du Massif.

Par ailleurs, une incertitude demeure sur l’avenir des clauses de compétences générales dans le cadre de la réforme des collectivités. Qui fera quoi ? La question reste ouverte.
4ème partie - Bilan intermédiaire des programmes d’application de la stratégie du Massif Central (synthèse)
1 Bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du POMAC

1.1 Chiffres clés au 1er janvier 2010

<table>
<thead>
<tr>
<th>Axes</th>
<th>Maquette</th>
<th>Programmés</th>
<th>Avancement</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Axe 1 - Accueil de nouvelles populations</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.1 Accueil</td>
<td>9 000 000</td>
<td>2 406 364</td>
<td>26,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2 Services</td>
<td>12 000 000</td>
<td>3 459 767</td>
<td>28,80%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Axe 2 - Création de richesses</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2.1 Excellence</td>
<td>11 000 000</td>
<td>2 213 235</td>
<td>20,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2 Bois</td>
<td>4 000 000</td>
<td>4 231 702</td>
<td>105,80%</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3 Agriculture</td>
<td>1 000 000</td>
<td>873 132</td>
<td>87,30%</td>
</tr>
<tr>
<td>2.4 Tourisme</td>
<td>13 000 000</td>
<td>12 455 048</td>
<td>95,80%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Axe 3 - Attractivité, accessibilité</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3.1 Déplacements</td>
<td>2 000 000</td>
<td>1 008 022</td>
<td>50,40%</td>
</tr>
<tr>
<td>3.2 TIC</td>
<td>15 171 457</td>
<td>7 750 329</td>
<td>51,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>3.3 Environnement</td>
<td>12 000 000</td>
<td>1 387 870</td>
<td>11,60%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Axe 4 - Gouvernance</strong></td>
<td>2 000 000</td>
<td>2 000 000</td>
<td>100,00%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>TOTAL</strong></td>
<td>81 171 457</td>
<td>37 785 469</td>
<td>46,55%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Source : EDATER, 2011, à partir du tableau d’avancement de la programmation du POMAC au 1er déc. 2010, DATAR.

1.2 Commentaire sur l’avancement de la programmation

Avec un total de 162 dossiers (dont l’axe 4 - Gouvernance pour un total de 2M€) programmés pour un montant total de près de 37,8 M€ après quatre années de programmation (2007-2008-2009-2010), le taux de programmation global est de 46,55% et 55,9% si l’on s’intéresse aux seuls fonds FEDER. Il a donc presque triplé depuis la dernière évaluation (15,9% de taux de programmation global pour 2007-2008)\(^51\). La programmation s’est donc considérablement accélérée sur 2009-2010.

Comme en 2007-2008 en revanche, la programmation en 2010 reste portée par l’axe 2 (« Création de richesses »), qui affiche un taux de programmation de 68,2%.

La sous-mesure « Tourisme » continue de tirer l’axe, de même que la sous-mesure « Agriculture ». Avec des taux de programmation supérieur à 80%, leur programmation est presque achevée.

En 2010, on note une particularité pour l’axe 2 : la sous-mesure 2.2 (« promotion du bois »), affiche un dépassement de programmation en 2010 (105,8%), alors qu’elle se caractérisait par un relatif retard pour la période 2007-2008 (taux de programmation légèrement supérieur à 5%).

Les deux autres axes sont bien moins avancés, particulièrement l’axe 1 (programmation inférieure à 30%, que ce soit pour la sous-mesure 1.1 « structuration de l’offre d’accueil » ou 1.2 « développement de

\(^51\) Programme Opérationnel Massif Central.
services »). L’axe 3, quant à lui, est globalement plus proche des 35% de taux de programmation. Les deux sous-mesures 3.1 (déplacements) et 3.2, (TIC) notamment affichent des taux de programmation à hauteur de 50%, alors qu’ils étaient à moins de 5% de programmation en 2007-2008.

En revanche, la sous-mesure 3.3 (« valorisation des richesses environnementales) » de l’axe 3 reste le parent pauvre de la programmation en 2010, avec un taux de programmation de 11,6%.

2 Bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la CIMAC

2.1 Chiffres clés au 1er janvier 2010

<table>
<thead>
<tr>
<th>Axes</th>
<th>Sous-axes</th>
<th>Programmés</th>
<th>Avancement</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Axe 1 - Accueil de nouvelles populations</td>
<td>1.1 Accueil 24 000 000 10 888 562 45,40%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1.2 Services 22 500 000 7 628 986 33,90%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Axe 2 - Création de richesses</td>
<td>2.1 Excellence 11 000 000 3 210 809 29,20%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.2 Bois 16 000 000 5 621 904 35,10%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.3 Agriculture 14 500 000 9 088 132 62,70%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.4 Tourisme 22 400 000 14 576 607 65,10%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Axe 3 - Attractivité, accessibilité</td>
<td>3.1 Déplacements 5 000 000 1 824 972 36,50%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3.2 TIC 20 171 457 8 937 174 44,30%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3.3 Environnement 22 000 000 3 059 108 13,90%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Axe 4 - Gouvernance</td>
<td>5 400 000 5 400 000 100,00%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>TOTAL</td>
<td>162 971 457 70 236 254 43,10%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Source : EDATER, 2011, à partir du tableau d’avancement de la programmation du POMAC au 1er déc. 2010, DATAR.

Programmation avancée (+60%)
Programmation moyenne (entre 30% et 50%)
Retard de programmation (moins de 30%)

2.2 Commentaire sur l’avancement de la programmation

Avec un total de 512 dossiers (dont l’axe 4 - Gouvernance pour un total de 5,4M€) programmés pour un montant total de près de 70,2 M€ après quatre années de programmation (2007-2008-2009-2010), le taux de programmation global est de 43% et 55,95% si l’on s’intéresse aux seuls fonds FEDER. La dynamique de forte accélération de programmation observée pour le POMAC depuis 2007-2008)53, s’applique donc également pour la CIMAC en 2009-2010.

Suivant les mêmes constats que pour 2007-2008, la programmation est tirée par l’axe 2 (création de richesses), qui affiche un taux de programmation à hauteur de 51%, soit une programmation un peu moins forte que pour le POMAC.

Les sous-mesures 2.4 (tourisme) et 2.3 (agriculture) présentent des taux de programmation avancée (supérieure à 60%). La programmation de la sous-mesure 2.2 (bois) reste moyenne (-de 40%),
contrairement à ce que l’on peut observer pour le POMAC. La mesure 2.1 (excellence) affiche quant à elle un relatif retard de programmation (- de 30%).

Les deux autres axes progressent avec des taux de programmation de près de 30% pour l’axe 3 et de 40% pour l’axe 1. Les taux de programmation pour leurs sous-mesures respectives sont alors relativement proches (entre 30 et 45%). Pour autant, la sous-mesure 3.3 (environnement) s’illustre comme pour le POMAC, avec le taux de programmation le plus faible (près de 14%).

3  Le point de vue des membres du Comité de Massif

3.1  La Gouvernance comme levier d’action transversal

Quatre types de constats sont dressés sur la gouvernance du Massif :

- L’intérêt des organismes publics de gestion du Massif, comme MACEO et le GIP est souligné :
  « la constitution d’un GIP et l’instruction des dossiers par une région pour l’ensemble de régions est une démarche expérimentale à valoriser, qui a permis de sortir de la logique de guichet, de développer des expérimentations et de mettre en œuvre de politique de projets structurants et à l’échelle interrégionale ». Pour autant, certaines limites sont évoquées, liées à un sentiment de déconnexion des « grands acteurs » avec les réalités du terrain : « il manque une courroie de transmission ».

- Une différence de culture apparaît entre les intervenants publics et privés du Massif Central et semble peser sur la gouvernance du territoire.

- Les problématiques et débats soulevés par les instances supérieures n’intègrent pas suffisamment le monde économique et des acteurs comme les agriculteurs ou les professionnels du bois, se sentent mis à la marge, comme « simples spectateurs », qui « souffrent de la complexité ambiante ».

- Enfin, si les acteurs notent que « le dialogue progresse au niveau des régions », ils notent des disparités dans leur implication en faveur de la politique de Massif et soulignent l’enjeu du maintien d’une mobilisation homogène de la part des Régions impliquées. Une situation inverse constituait, selon eux, une menace pour la politique de Massif Central.

Une politique Massif portée par la DATAR et 6 régions n’est pas simple dans sa mise en œuvre : chaque région a sa propre ligne politique et un projet ne rentre pas systématiquement dans les lignes de chacun. Le besoin d’un projet global et d’un équilibre politique sur les thèmes portés par le Massif Central est donc fortement mis en avant.

La poursuite des actions collaboratives s’impose donc comme un levier de développement fort à l’échelle du Massif.

3.2  Des difficultés qui perdurent : l’identification et le montage de projet interrégional et l’accessibilité des fonds.

Sur un plan plus opérationnel, le dynamisme des porteurs de projet et la qualité des dossiers est mise en avant. Des difficultés subsistent cependant en lien avec :

- la lourdeur administrative de la procédure d’appel à projet et des délais trop longs d’instructions des dossiers;

- l’identification des projets de même nature pour présenter des dossiers transrégionaux. Des besoins d’ingénierie sont pointés dans ce domaine : « pourquoi pas une plateforme d’échange collaborative autour de dossiers thématiques, de façon à faciliter des « fertilisations croisées » ?
l’accessibilité des fonds suivant les thématiques et leur plus ou moins grande visibilité (le tourisme apparaît comme étant particulièrement bien doté). Cela renvoie à « l’extrême difficulté de la programmation à l’échelle du Massif Central ». 
Votre correspondant pour cette mission

Raphaël BOTTI
Consultant
EDATER
Tél. : 04 67 02 29 02
botti@edater.fr

Tour Polygone
265, avenue des Etats du Languedoc
F-34000 MONTPELLIER
www.edater.fr

Tél. : 04 67 02 29 02
Fax : 04 67 79 56 76
contact@edater.fr