

# Le zonage, outil controversé de l'action publique pour le développement des territoires ruraux

Robert Mondot <sup>a</sup>, Alain Le Jan <sup>b</sup> et Jean-Yves Ollivier <sup>c</sup>

**D**epuis plus d'un siècle de politiques d'aménagement du territoire, et surtout depuis l'amplification de celles-ci après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le zonage a été naturellement le premier outil de caractérisation, puis de discrimination des territoires sur lesquels on souhaitait appliquer des politiques spécifiques. Dans cette production continue de « zones d'intervention », le monde rural a été particulièrement concerné.

La tendance paraît cependant s'inverser depuis une dizaine d'années, et la tentation du rejet s'exprime de plus en plus fortement. Les explications de cette évolution sont nombreuses. Certaines mettent en avant le caractère illisible, voire contre-productif pour l'action publique de la multiplication de territoires différenciés ; d'autres dénoncent l'hypocrisie des zonages, dont l'objet affiché est d'accompagner le développement local, mais dont l'utilisation comporte souvent une contrepartie contraignante (souvent liée à la protection des milieux naturels, à l'image des politiques de la montagne ou du littoral) ; d'autres enfin déplorent la lourdeur des politiques qui nécessitent la définition préalable de territoires éligibles.

Dans ce contexte, la préparation du nouveau Règlement de développement rural (RDR) relance le débat puisque la Commission européenne, en rupture avec les pratiques antérieures, ne souhaite plus associer un zonage global à la mise en œuvre du second pilier de la Politique agricole commune (PAC). La Commission s'interroge également sur le maintien à moyen terme de certains zonages existants (zones défavorisées hors montagne).

Au niveau national français, la tendance semble être la même, au-delà de la sanctuarisation de la zone de montagne.

Mais ce type de débat est souvent d'autant plus passionné que son sujet est mal défini. En effet, de quoi parle-t-on réellement ? Quel doit être le territoire support de « politiques de développement rural » ? Les politiques « d'aménagement » ou de « développement » sont-elles uniquement celles qui permettent de distribuer des crédits publics au profit de projets économiques ? Les zonages n'existent-ils qu'à partir du moment où ils sont directement associés à une politique ou à un ensemble de politiques ?

Cet article ambitionne de clarifier le cadre du débat. Après un essai de définition des termes, une mise en perspective historique et politique des zonages liés au développement rural identifiera un certain nombre d'enjeux. L'intérêt de l'outil « zonage » sera ensuite discuté et certaines solutions alternatives présentées.

## Zonage et développement des territoires ruraux ? De quoi parle-t-on ?

Chacun de ces quatre termes est irrémédiablement porteur de son lot d'ambiguïtés, qu'il convient de connaître sinon de réduire.

### Territoire rural

La conviction est unanimement partagée que les territoires ruraux existent, mais chaque essai de définition rationnelle du concept a subi un

### Les contacts

**a. – Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux,**  
251 rue de Vaugirard,  
75732 Paris Cedex 15  
– Cemagref, DDI, 24  
avenue des Landais,  
BP 50085, 63172  
Aubière Cedex 1  
**b. ETD (Entreprises, Territoires, Développement),** 5 rue Sextius Michel, 75015 Paris  
**c. DIACT, 1 avenue Charles Floquet,**  
75007 Paris

ensemble de critiques assez pertinentes pour susciter de nouvelles tentatives, elles-mêmes vouées à la critique.

L'ambiguïté dans ce domaine a longtemps tenu au fait qu'on associait implicitement territoire rural et économie rurale (voire mode de vie rural). Lorsque l'obsolescence de cette association a été reconnue, les critères de densité démographique, d'évolution de la population, de proportion de la population agricole, se sont succédés (ou associés) sans qu'aucun ne l'emporte. Le niveau de dépendance vis-à-vis de la ville a enfin donné lieu à plusieurs définitions successives de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), là encore sans réelle stabilité.

Face à cette difficulté, la tentation a été grande, pour les pouvoirs publics, de contourner l'obstacle en supprimant simplement le mot, les politiques devenant simplement « territoriales » à partir du moment où leur caractère strictement urbain n'était pas avéré.

Cet effacement ne fut cependant que temporaire. La loi pour le développement des territoires ruraux a récemment permis de mettre en évidence l'attachement de la représentation nationale pour ce type de territoire ; l'actuelle politique de valorisation des territoires compétitifs inclut un volet « d'excellence rurale » ; le second pilier de la PAC se déclinera toujours après 2007 dans le cadre d'un règlement de développement rural... sans apporter pour autant une réelle clarification conceptuelle.

### Développement rural

La pratique s'est ici largement affranchie des difficultés exprimées ci-dessus. Entrent en effet dans la catégorie des politiques de développement rural tous les dispositifs d'aide (à l'équipement collectif, à la gestion des territoires naturels, au développement des services, aux projets de développement économique...) à partir du moment où ces politiques ne visent pas spécifiquement un secteur de l'économie (autre que l'agriculture), ou la résolution de problèmes reconnus comme urbains.

Une telle définition devrait exclure les politiques à caractère réglementaire, avec cependant quelques difficultés d'interprétation lorsque aide et contrainte se côtoient (qu'en est-il de l'aménagement foncier, ou de la procédure des unités touristiques nouvelles ?)

Une telle définition devrait exclure également les politiques agricoles. Des travaux de recherche récents sur la multifonctionnalité de l'agriculture, les réflexions menées au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), voire les négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont cependant mis en avant la difficulté de dessiner une ligne de partage nette entre développement agricole et développement rural.

### Zonage de développement rural

L'exercice de définition paraît relativement aisé : un zonage de développement rural existe lorsqu'une structure publique responsable d'une politique de développement rural a défini précisément un territoire sur lequel elle cible sa politique (ou une partie de sa politique). La difficulté réside ici moins dans la caractérisation que dans la pratique, qui s'est montrée fort diverse depuis une trentaine d'années et n'a pas échappé aux effets de mode. Des situations objectivement peu comparables peuvent ainsi cohabiter sous le même vocable. Tenons-nous en à deux exemples :

- dans les politiques d'aménagement du territoire, les « zones de massif » et les « zones de montagne » relèvent à l'évidence de la même logique. Les premières sont généralement définies au niveau des départements entiers (voire des régions) ; les secondes correspondent à une liste précise de communes, ou même de parties de communes ;
- une politique de développement rural peut parfois « s'installer dans un zonage » (le plus souvent environnemental) qui ne lui appartient pas. La caricature de cette situation peut être recherchée dans certains parcs nationaux, qui consacrent aujourd'hui plus de moyens au développement de leur territoire qu'à leur protection. La même tentation apparaît aussi dans certaines zones dites « Natura 2000 » pour lesquelles le plan de gestion se veut aussi un plan de développement. Nous ne prendrons pas en compte ce type de zonages dans cet article, afin de respecter leur finalité première.

### Zonages et politiques de développement rural : essai de mise en perspective

Historiquement, la politique en faveur du monde rural a d'abord eu comme objectifs de mettre à

niveau les équipements publics, infrastructures et réseaux des communes rurales (eau potable, assainissement, voirie, électrification, salles polyvalentes...).

Dans ce contexte, les territoires ruraux concernés ont été définis par le ministère de l'Intérieur comme les territoires des communes ayant moins de 2 000 habitants agglomérés (définition des territoires sans doute la plus arbitraire mais la plus stable, car encore parfois utilisée).

Mais c'est à partir du début des années 70 que **les politiques de développement rural** destinées à soutenir le développement économique des zones rurales ont vraiment pris leur essor. Animées par le ministère de l'Agriculture, puis de plus en plus par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), elles se sont développées en suivant deux démarches différentes :

– la première s'est appuyée sur de vastes zonages définissant les territoires les plus fragiles, englobant des ensembles cohérents, caractérisés par des facteurs naturels de handicaps (pente, altitude...) et des données socio-économiques traduisant leur fragilité dans un contexte de développement global du territoire national : les limites de ces zones ont été définies de façon assez souple en englobant souvent des départements entiers pour constituer de vastes ensembles. Cette pratique a été à l'origine des zones de rénovation rurale, des zones d'intervention du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), des territoires ruraux de développement prioritaires, des massifs... Les territoires ainsi délimités ont bénéficié de la mise en œuvre de politiques de développement économique global financées par des fonds interministériels souples d'emploi (Fonds de rénovation rurale puis FIDAR, FRILE<sup>1</sup>, FNADT<sup>2</sup>...) ou de mesures fiscales spécifiques (cas récent des zones de revitalisation rurale). Ces zonages ont été établis dans un objectif de discrimination positive en vue de réduire les difficultés de ces territoires et de lutter contre leur retard de développement ;

– l'autre démarche a favorisé l'émergence de territoires porteurs de projets de développement, construits sur la valorisation de leurs propres ressources naturelles, économiques et humaines, et encourageant les initiatives locales, l'intercommunalité et la complémentarité ville-campagne. La politique des plans d'aménagement rural dans les années 70, puis celle des pays, esquissée

en 1975, renforcée par les lois de 1995, 1999 et 2003 s'inscrivent dans ce cadre. Le projet concernant les futurs pôles d'excellence rurale relève d'une démarche similaire. Cette démarche nouvelle produit aussi des zonages, mais ceux-ci ne valident qu'après coup la délimitation définie par les territoires porteurs de projets eux-mêmes.

Parallèlement à ces politiques nationales d'aménagement du territoire (et parfois préalablement), **des politiques de développement agricoles et forestières** ont monté en puissance et ont présenté la même dichotomie au regard du zonage. Dans certains cas, les bénéficiaires de ces politiques ont été définis par leur localisation (tel est le cas de la politique des zones défavorisées et de la montagne construite sur un zonage national, puis européen, définissant avec la plus grande précision les territoires retenus sur la base de handicaps géographiques et socio-économiques). Dans d'autres cas, la sélection des bénéficiaires a reposé avant tout sur leur capacité à construire un projet s'intégrant dans le cadre des règles prescrites, même si l'affichage politique des mesures visait plus ou moins explicitement certains types de territoires. Les exemples sont ici nombreux : opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), plans de développement durable, politiques agri-environnementales (opérations locales agri-environnementales, contrat territorial d'exploitation...). Plusieurs de ces politiques illustrent d'ailleurs bien la perméabilité déjà citée entre développement agricole et développement rural. La politique de la montagne, progressivement élargie, les chartes de massifs forestiers... sont ainsi révélatrices de la réelle prise en compte de caractéristiques territoriales globales par une politique initialement sectorielle.

Dans le même temps, **les politiques structurelles européennes** se sont renforcées et sont devenues un outil important de développement territorial. Leur objectif est d'accélérer le développement des régions européennes les moins développées pour leur permettre de se rapprocher du niveau des régions les plus développées.

La mise en œuvre de ces politiques a le plus souvent été confiée aux États membres suivant le principe de subsidiarité et a donné lieu à un zonage préalable des territoires « en retard » ou « en difficulté » de développement, dont les projets étaient susceptibles de bénéficier des fonds européens. La politique de développement rural, d'abord bien identifiée dans le cadre des zones dites « 5b », s'est ensuite fondue (pro-

1. Fonds régionalisé d'aides aux initiatives locales en faveur de l'emploi.

2. Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

### 3. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

gramme 2000-2006) dans une politique plus globale incluant les zones ayant des difficultés dans le secteur industriel (objectif 2). La mise en œuvre du futur Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER 2007-2013) revient aux fondamentaux du développement agricole et rural mais ne prévoit pas de zonage des territoires bénéficiaires.

Parallèlement, la Commission européenne a suscité, dans le cadre des programmes LEADER<sup>3</sup> successifs, des démarches territoriales porteuses de projets de développement économique, en favorisant à ce niveau la coopération entre acteurs privés et acteurs publics.

Enfin, la **décentralisation** a souvent incité les régions à institutionnaliser un zonage de leur territoire, davantage pour rationaliser la mise en œuvre de leurs politiques que pour définir de véritables priorités territoriales. Cependant, le développement des parcs naturels régionaux marque la volonté de nombreuses régions, soutenues par l'État, de protéger et de valoriser le patrimoine naturel exceptionnel de leur territoire dans le cadre de projets porteurs de développement local.

### 4. Nouvelles technologies de l'information et la communication.

Ce rappel des diverses politiques publiques de développement rural laisse principalement apparaître deux logiques d'intervention des pouvoirs publics (au-delà des dotations globales de l'État) :

– **la compensation.** Dans cette logique, les espaces ruraux sont caractérisés par des handicaps structurels dus à leur éloignement des marchés, des centres urbains et de services, par leur enclavement, par la faible densité de leur population et de leurs entreprises, ainsi que par des handicaps naturels. Les interventions publiques doivent donc combler ces handicaps et compenser le déficit de richesse de certaines catégories de populations ou d'entreprises. Le zonage permet de délimiter les territoires bénéficiaires de ces politiques compensatrices, avec l'objectif de tendre vers l'équité territoriale ;

– **la valorisation des ressources.** Dans cette approche, chaque territoire possède des atouts, dont la valorisation apporte des facteurs de développement économique et social : ressources naturelles et humaines, patrimoines naturels et culturels, savoir-faire... Les interventions publiques visent alors à faciliter la mobilisation des ressources sous-exploitées ou inexploitées, en aidant les investissements matériels ou immaté-

riels (dont l'animation et l'ingénierie du projet) et en favorisant les démarches globales et intersectorielles.

Cette dernière logique suppose cependant que les acteurs économiques (dans l'artisanat, l'agriculture, le tourisme...), sociaux (associations...) et institutionnels (communes et intercommunalités) puissent dans tous les cas se structurer pour piloter les projets locaux de développement. Or, allouer des crédits sur la base de projets construits favorise les territoires les plus dynamiques et les mieux organisés aux dépens de territoires déprimés manquant de ressources humaines : il faut donc veiller à fournir à ceux-ci un appui spécifique pour les aider à réussir dans la compétition territoriale.

Ces deux logiques cohabitent, même si la première apparaît chronologiquement la plus ancienne et si la seconde monte en puissance dans le cadre de la politique des pays et, de façon plus sectorielle, dans le cadre des appels à projets de la DATAR s'adressant à des partenaires ciblés, sur des sujets thématiques précis (petites villes, pôles d'excellence rurale, utilisation des NTIC<sup>4</sup>...). Les politiques actuelles balancent donc entre ces deux approches (zones de revitalisation rurale d'un côté, pôles d'excellence ruraux d'un autre).

Mais d'une façon générale, il faut constater que les politiques de développement des territoires ruraux ne mobilisent, au-delà de leur richesse conceptuelle, que des moyens financiers relativement limités. En effet, les principaux flux financiers en direction des territoires ruraux proviennent d'abord des politiques sectorielles (emploi, agriculture et gestion forestière...). Cette situation ne peut qu'alimenter les critiques résultant du décalage entre les ambitions affichées par les politiques de développement rural (directement ou indirectement zonées) et les réalités constatées.

### Une évaluation souvent critique

Les divers zonages mis en place pour territorialiser l'action publique ont effectivement, au fil des ans, accumulé les critiques. Parmi les nombreuses réflexions formalisées (rapports d'inspection, évaluations de politiques publiques...), le rapport de l'Instance nationale d'évaluation des politiques de développement rural mérite une attention particulière. Publié en juin 2003, il a pris en compte l'ensemble des travaux antérieurs et a bénéficié

de moyens importants. En matière de zonages, l'Instance d'évaluation distingue les délimitations fondées sur des éléments naturels (géographie physique, biotopes) et les périmètres construits sur des données socio-économiques. Elle observe que seuls ces derniers posent problème : délais d'actualisation, effets de frontière, stigmatisation... L'instance préconise en conséquence la suppression de certains de ces zonages et propose que l'État fasse appel à des méthodes plus performantes pour territorialiser ses interventions.

### Quels sont les inconvénients les plus souvent évoqués à l'encontre des zonages ?

**L'empilement des zones et leur non-concordance** sont fréquemment dénoncés. L'annexe VI du rapport de l'Instance précitée prend l'exemple de trois zonages : celui réalisé pour l'objectif 5b de la politique européenne de développement rural, les zones de revitalisation rurale (réactualisées depuis dans le cadre de la loi sur le développement des territoires ruraux) et les zones agricoles défavorisées (dont la Commission européenne conteste également le maintien dans le prochain Règlement de développement rural 2007-2013). Mais critiquer la non-concordance des diverses délimitations ne laisserait-il pas entendre qu'il pourrait exister un zonage idéal pour caractériser un type de situation ? Nul n'oserait le prétendre. Au contraire, dès lors qu'on admet les imperfections des zonages, on doit se féliciter que des périmètres correspondant à des politiques voisines ne se recouvrent pas parfaitement : cela adoucit et rend supportables les « effets de frontière ». Tout se passe donc comme si le seul moyen de rendre les zonages supportables sur le long terme était de les multiplier.

Car c'est bien **l'effet frontière**, cas particulier des effets de seuil, qui alimente un très fort sentiment d'injustice. Les espaces situés en limite – du côté défavorable bien entendu – n'ont de cesse de démontrer que leur situation est aussi préoccupante, sinon plus, que certains des territoires inclus dans la zone. Et effectivement, nul n'est besoin d'être fin statisticien pour admettre que des critères – même fondés sur des données objectives – peuvent être discutés, *a fortiori* quand on se situe sur les marges.

Même les éléments qui paraissent les plus incontestables ne sont pas à l'abri des critiques, et les handicaps liés à la topographie d'un territoire fournissent ici une bonne illustration. Ainsi,

chacun peut aisément convenir que les handicaps des communes ou des entreprises croissent avec l'altitude en montagne, et c'est au nom de ce principe que le Jura bénéficie à plein de toutes les politiques européennes et nationales en faveur de la montagne. Pourtant, les évaluations conduites par la DATAR dès les années 1970 ont mis en évidence la situation particulière de ce massif (l'agriculture jurassienne obtient des résultats économiques incomparablement meilleurs que ceux des autres régions de montagne). Constitué de plateaux fertiles étagés, il échappe en effet à nombre de handicaps observés à altitude égale dans les autres massifs montagneux (la comparaison avec les Vosges voisines est frappante). Une autre situation paradoxale est celle de certaines communes méditerranéennes : épargnées par la rigueur du climat observée dans les autres massifs et réputées pour l'agrément de leur cadre de vie, elles sont cependant classées en zone de montagne sur le simple critère de leur pente moyenne.

Par rapport aux autres effets de seuil, l'effet frontière est accentué par la technique cartographique et son trait sur la carte. Cette limite, dont il faut admettre qu'elle aurait été autre si les conventions avaient été légèrement différentes, s'affiche de manière provocante pour les territoires qu'elle laisse immédiatement à l'extérieur. La cartographie d'un zonage focalise ainsi l'attention sur la frontière, risquant de faire oublier que, dans le cas général, l'action publique concerne surtout le cœur de la zone. Les réclamations incessantes des espaces laissés à l'écart conduisent alors les pouvoirs publics à élargir le périmètre par étapes, tant il paraîtrait impensable de revenir sur des « acquis ». C'est ce qu'illustre l'extension régulière des zones défavorisées (dont la zone de montagne) depuis leur création en 1973 et 1975.

Ces difficultés ne surprendront pas les géographes, à qui les aménageurs ont souvent emprunté sans précaution leurs outils. Il faut en effet reconnaître que l'enseignement de la géographie, s'il donne beaucoup de place aux méthodes d'établissement des zonages, propose aussi une réflexion sur leurs avantages et inconvénients et sur les limites des diverses méthodes. Malheureusement certaines techniques, qui permettent d'estomper les démarcations et d'attirer l'attention de l'utilisateur sur le cœur de la zone, sont difficilement accessibles au décideur politique s'il veut échapper à la complexité extrême.

Les zonages, par la protection conférée aux espaces qu'ils intègrent, sont aussi accusés de consti-

tuer des **freins à l'initiative** lorsqu'ils rendent les bénéficiaires moins sensibles à la nécessité d'évoluer. Un exemple caractéristique est celui de la production laitière qu'une politique volontariste n'a pas réussi à protéger en montagne. C'est en fait l'instauration générale des quotas laitiers en 1984 qui aura ralenti la déstructuration des filières laitières des départements de montagne, en bridant la production des régions de plaine.

Leur **manque d'efficacité** est d'ailleurs une critique fréquente faite aux zonages, mais ces critiques débouchent souvent sur des politiques dont la cohérence est rarement la première caractéristique. Soit de nouveaux dispositifs, zonés ou non, sont mis en place par l'État ou les collectivités territoriales pour « compenser » les défauts des actions qu'ils complètent. Soit des mesures, attrayantes pour les bénéficiaires potentiels, sont étendues de fait en dehors des territoires initialement définis, avec un autre financeur et une définition légèrement différente (une contrefaçon en quelque sorte). Et cela renforce les empilements décrits plus haut.

Ces critiques, relativement discrètes jusqu'à la fin des années 80, ont ensuite alimenté des débats très concrets lors de la mise en place d'aides dites « de masse », tout particulièrement dans le domaine agricole. Ainsi, l'instauration de la « prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs », prototype de l'actuelle « prime herbagère agri-environnementale » a donné lieu, en 1992 et 1993, à une négociation difficile entre la Commission européenne et les autorités nationales françaises. Alors que l'objectif global était partagé par les deux parties (éviter la disparition des prairies après l'instauration de la prime directe aux grandes cultures), les modalités d'application du règlement européen posaient problème, celui-ci prévoyant que les mesures à caractère environnemental devaient être zonées. Il a donc fallu admettre qu'en l'occurrence, la zone éligible était l'ensemble du territoire français, quitte à ce que des critères individuels d'éligibilité soient instaurés.

Cet exemple illustre ainsi la dernière critique, et sans doute la plus sévère faite aux zonages : **leur inutilité**, puisque des techniques plus efficaces semblent aujourd'hui opérationnelles pour sélectionner les bénéficiaires des politiques publiques. D'une part, les données statistiques disponibles permettent très souvent de caractériser les types de systèmes que l'on veut prendre en compte

spécifiquement et d'évaluer l'impact de la mesure envisagée. D'autre part, l'informatisation des systèmes d'aides se traduit par la mise en mémoire des principales caractéristiques des entités économiques aidées (les exploitations agricoles constituent un exemple particulièrement probant, puisqu'elles fournissent annuellement à l'administration depuis la réforme de la PAC de 1992 des données précises, y compris cartographiques, sur leur système de production).

À l'extrême, on peut affirmer qu'il est possible aujourd'hui de caractériser le territoire assez finement pour que les zonages de développement territorial s'appuient non plus sur des départements ou des communes, mais sur des entités individuelles de gestion (cette situation se rencontre d'ailleurs chez certains de nos voisins européens, l'exemple autrichien étant sans doute le plus abouti). Une telle démarche présenterait en outre l'intérêt de rendre obsolète le débat sans fin sur la typologie pertinente des territoires ruraux (rural périurbain, rural isolé, rural résidentiel...)

## Du zonage au projet ?

Si nous suivons la Commission européenne et nombre de décideurs nationaux, et si nous admettons que le zonage n'est pas l'outil pertinent pour territorialiser une politique de développement et d'aménagement, que pouvons-nous lui substituer ?

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, **la définition de bénéficiaires-cibles**, dont l'action est censée permettre le développement rural souhaité, peut apparaître la solution alternative la plus évidente. Pourtant, une telle démarche a été peu retenue dans les faits, si ce n'est dans des dispositifs strictement économiques (aides aux industries agroalimentaires, aux systèmes d'élevage...), ou pour différencier les bénéficiaires au sein de « territoires éligibles » (évolution récente des indemnités compensatoires de handicap naturel [ICHN] en zone de montagne). Le risque est en effet grand de dériver alors vers une politique strictement catégorielle, créant les mêmes effets de frontières qu'un zonage traditionnel, et sans impact territorial.

Par contre, quelques tentatives doivent être signalées, qui caractérisent des territoires-cibles sans définition territoriale précise, valorisant ainsi les cœurs de cible évoqués plus haut. Un tel exercice

n'est cependant envisageable que dans la mesure où les politiques correspondantes s'appuient sur des dispositifs plus généraux qu'elles adaptent localement, et dans lesquels incitations et contraintes (le plus souvent à caractère foncier) s'équilibrent. Le cas récent le plus représentatif est sans doute celui des territoires périurbains, largement définis et décrits, objets de politiques identifiées comme telles (en particulier pour y préserver une certaine forme d'activité agricole et un cadre de vie « naturel »), mais jamais vraiment cartographiés, sauf à adopter des définitions de l'INSEE permettant de les « visualiser », mais sans conséquence opérationnelle.

Mais la formule alternative la plus prisee aujourd'hui est sans conteste celle de **l'appui à des projets territoriaux**, la priorité étant accordée moins à leur localisation qu'à leur qualité intrinsèque. Ce troisième type de sélection est largement pratiqué depuis presque deux décennies, aussi bien par les autorités françaises que par les instances européennes. En France, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) lance régulièrement des appels à projets, visant à accompagner des « territoires expérimentaux » ou des « territoires d'excellence » (l'actualité nous fournit l'exemple des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale).

Les contrats de plan État-Région en cours utilisent une méthode assez voisine au niveau régional, leur volet territorialisé ayant pour objet de soutenir les démarches organisées dans le cadre d'un territoire identifié. Cette orientation sera renforcée dans le cadre des nouveaux « contrats de projets État-Régions », à partir de 2007.

La Commission européenne, enfin, a popularisé la formule dans le cadre de son programme LEADER, plébiscité par les représentants de tous les États membres lors de la récente conférence de Salzburg, et donc reconduit dans le cadre du futur FEADER.

La formule est en effet séduisante car elle semble garantir *a priori* que l'objectif recherché par les pouvoirs publics sera atteint et que les crédits mis en place seront correctement consommés (avec cependant quelques contre-exemples lorsque les territoires sollicités ne se mobilisent que difficilement ou lorsque la réalisation n'est pas à la hauteur des ambitions affichées). Mais elle risque

de substituer simplement une iniquité à une autre si on ne prend pas en compte le fait que les territoires les plus favorisés sont statistiquement ceux qui produisent les meilleurs projets.

## Conclusion

Dans un contexte où les évaluateurs se montrent sévères – sinon sur le concept, du moins sur sa mise en œuvre – et où les pouvoirs publics semblent se détourner de l'outil de développement du territoire que constitue le zonage, la demande de recherche dans ce domaine reste paradoxalement forte.

En ce qui concerne l'élaboration des politiques d'une part, la multiplication des informations disponibles à un niveau territorial de plus en plus fin (*cf.* par exemple la déclaration graphique pour les aides de la PAC ou les données fiscales) doit permettre de générer des outils destinés à mieux cibler les crédits mis en œuvre en fonction des résultats attendus. Pour les territoires ruraux en particulier, de plus en plus résidentiels et touristiques, le maintien d'une « offre territoriale de qualité » (services, paysages...) constitue un impératif qui ne peut être garanti par une politique d'aide uniforme et coûteuse. Il convient donc de rechercher, au plus près des réalités locales, quels seront les catégories d'acteurs et les types d'actions les plus susceptibles de valoriser l'appui public.

Pour ce qui touche à l'évaluation des politiques d'autre part, une approche typologique plus fine, à la fois des territoires-cibles et des bénéficiaires réels constitue un préalable indispensable à une démarche de qualité. Cet effort de caractérisation territoriale est déjà largement engagé, et l'évaluation *ex ante* du prochain RDR devrait permettre une nouvelle avancée dans ce domaine. Mais ses résultats restent encore inégaux, ou du moins partiels.

Plus que dans d'autres domaines de l'action publique, le développement d'une politique de développement territorial implique – et impliquera – que la complexité des situations locales soit maîtrisée au mieux. Même si le zonage reste un outil très imparfait de cette maîtrise, son caractère opérationnel reste un atout majeur, qui doit inciter chercheurs et décideurs à travailler à son amélioration. □

### Résumé

Les zonages ont constitué un outil omniprésent des politiques de développement rural au cours de ces cinquante dernières années. Mais leur foisonnement, le flou conceptuel dans lequel ils se sont développés, et l'usure du temps ont provoqué le développement de nombreuses critiques à partir des années 90. Celles-ci insistent particulièrement sur leur manque de cohérence, sur les effets de frontière et les rentes de situation qu'ils génèrent, et sur leur manque d'efficacité.

Pour autant, les techniques de substitution permettant de sélectionner les bénéficiaires de politiques publiques de développement territorial (identification individuelle de chaque bénéficiaire, sélection de projets collectifs...) n'apportent elles-même que des solutions partielles, et également contestables.

Ce constat ne peut qu'inciter chercheurs et décideurs à travailler à l'amélioration de cet outil sur des bases conceptuelles renouvelées

### Abstract

Zoning has been an essential tool for most rural development policies over the past 50 years. However, its multiplication, the ambiguous climate in which it developed and the ravages of time have caused much criticism since the 1990's. Zoning critics particularly insist on the lack of coherence, on the boundary effects and the location advantages it creates, and on its ineffectiveness.

However, substitution techniques that make it possible to select those who will benefit from public land development policies (individual identification of each beneficiary, selection of group projects, etc.) provide only partial and debatable solutions.

It is hoped that this observation will encourage researchers and decision-makers to make an effort to improve this tool on new conceptual foundations.

### Bibliographie

ALVERGNE, C., MUSSO, P., 2003, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, La Documentation française, 400 p.

AUBERT, F., *et al.*, 2006, *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales*, non publié (site internet du MAP), 112 p.

AUROUX, J., 1998, *Réforme des zonages et aménagement du territoire, rapport à M. le Premier Ministre*, Premier ministre, 67 p.

BAZIN, G., *et al.*, 1999, *La politique de la montagne*, La documentation française, 815 p.

INSEE, 1998, *Les zonages, enjeux et méthodes*, *Méthodes*, n° 83, 132 p.

LABIA, P., BERNARD GELABERT, M.-C., 1997, *Zones d'aménagement du territoire, mode d'emploi*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 143 p.

MAHÉ, L.-P., ORTALO-MAGNÉ, F., 2001, *Politique agricole, un modèle européen*, Presses de sciences po, 235 p.

PERRIN, D. (sd), 2003, *Les politiques de développement rural*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 479 p.