

L'Observatoire des territoires : un outil au service du pilotage de l'aménagement du territoire

Odile Bovar

L a DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) a succédé à la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) le 1^{er} janvier 2006. En charge de la politique d'aménagement du territoire en France, elle est en outre responsable d'une mission d'observation, d'étude, de prospective et d'évaluation. Elle assure à ce titre le secrétariat technique d'un « Observatoire des territoires », créé par le décret du 7 septembre 2004. Cet observatoire doit, en particulier, produire tous les trois ans un « rapport sur l'état des territoires » ; le premier rapport a été publié en décembre 2005. Avant de présenter la mission de l'Observatoire, il semble utile de situer son rôle dans les évolutions des outils de pilotage de l'aménagement du territoire depuis la création de la DATAR.

Aménagement du territoire, planification et retour sur la prospective

L'idée de porter l'aménagement des territoires dans un cadre national est portée traditionnellement par la DATAR et de façon continue depuis sa création. À l'origine, elle reposait sur une thèse dominante, celle de J.-F. Gravier, qui dès 1947 mettait en garde contre les effets néfastes d'un plan qui ne prendrait pas en considération les équilibres territoriaux, et la DATAR était créée en 1963 pour régionaliser le plan. Cette thèse a conduit à la politique des métropoles d'équilibre

(1965), à celle des villes moyennes (1973), puis à celle des pays (1978).

Il faut remarquer qu'en France, la politique nationale d'aménagement du territoire s'est quasiment toujours faite sans « plan » ou « schéma » spatialisé de portée nationale. La loi Pasqua de 1995 prévoyait un schéma national d'aménagement du territoire qui n'a jamais été promulgué. La loi Voynet de 1999 a instauré des « schémas de services collectifs », publiés par décret juste avant les élections de 2002, mais quasiment oubliés par le gouvernement de la nouvelle législature.

À l'échelle nationale, il faut bien dire que si les termes de plan ou de planification ne sont plus très à la mode en France, le mot « stratégique » a quant à lui plus de succès, y compris à l'échelon européen, avec les notions de stratégies de Lisbonne et Göteborg, d'« orientations stratégiques communautaires », de « cadre de référence stratégique national ».

La planification stratégique comme processus continu où s'enchaînent des phases de diagnostic et de prospective, de définition de stratégie, de programmation et d'évaluation, renvoie clairement aux fonctions cognitives du processus : observation, prospective, évaluation.

À la fin des années 1980, la DATAR prenait conscience que désormais, les questions d'aménagement des territoires de nos pays nécessitaient des réponses européennes, et elle contribuait significativement, aux côtés de la Commission

Les contacts

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), Observatoire des territoires, 1 avenue Charles Floquet, 75343 Paris Cedex 7

et des administrations de quelques autres États, à l'élaboration du schéma de développement de l'espace communautaire, approuvé par les 15 en 1999. Elle relançait la démarche prospective, couplant désormais approches nationale et européenne. Le programme « Prospective et territoires » lancé en 1990 alimentait en particulier le « grand débat national sur l'aménagement du territoire » entre 1993 et 1995.

La création de l'Observatoire des territoires

Qu'en est-il alors de l'observation à la DATAR ? Bien sûr, la DATAR a toujours basé son action sur des diagnostics (le « désert français »...), souvent dramatisés par le recours à la prospective (le « scénario de l'inacceptable »...). **Mais la DATAR n'avait jusqu'alors pas éprouvé le besoin de créer une fonction explicite d'observation continue.** Jusqu'en 2002, cette fonction d'observation relève un peu du « *back office* ».

La fonction d'observation apparaît au grand jour dans le « rapport du comité stratégique » publié en janvier 2003, intitulé « Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire ». Dans ce contexte, l'État est « le garant de la cohérence des choix des collectivités », « de l'équité territoriale », et doit renforcer « ses fonctions de pilotage au service de l'intérêt général », qui comprennent « **l'anticipation, l'observation et l'évaluation** ». Parmi « 10 orientations pour une nouvelle politique d'aménagement du territoire » figure en numéro 9 « Mesurer les dynamiques et les inégalités territoriales » : « une organisation en réseau devrait être mise en réseau autour d'une équipe de la DATAR... ». Le comité interministériel de l'aménagement du territoire du 13 décembre 2002 réaffirme le besoin d'un dispositif permanent d'observation des territoires et « d'ancrer ainsi la politique d'aménagement dans le débat démocratique. »

Ainsi, deux principaux enjeux justifient la création de l'Observatoire des territoires : l'enjeu de la construction européenne, faisant état de disparités des ces régions qui impliquent une politique publique à l'échelle européenne différenciée et adaptée aux situations inégales : l'État et les régions ont besoin de comprendre les mécanismes qui engendrent des dynamiques différentes et au-delà, ils sont amenés à coopérer à l'échelle des

régions européennes. L'autre enjeu est celui de la décentralisation : l'État n'est pas seul acteur des politiques publiques d'aménagement. Les acteurs locaux ont la nécessité de participer activement et de trouver des repères qui permettent d'éclairer les dynamiques entre régions et au sein de celles-ci. C'est un décret du 7 septembre 2004 qui crée l'Observatoire des territoires placé auprès du ministre chargé de l'aménagement du territoire (encadré 1).

L'observatoire s'inscrit dans le dispositif « observation-prospective-évaluation ». L'énoncé des missions de l'Observatoire rend compte d'une vision multidimensionnelle de la fonction d'observation. Elle est à la fois :

- une construction collective qui se définit dans un cadre de coopération : les producteurs de données et d'analyses territoriales présentent les objectifs et les résultats qui sont discutés avec les représentants des élus aux mandats nationaux ou locaux ;
- une approche dynamique qui met en exergue les trajectoires. Il s'agit de réaliser un diagnostic partagé tous les trois ans sur l'état des territoires centré sur les enjeux des politiques d'aménagement et de développement des territoires ;
- une référence commune, un lieu de synthèse situé dans le contexte de décentralisation et de construction européenne ; ses échelles d'analyse en tiennent compte.

Ce **lieu d'échanges d'expériences** entre l'État et les collectivités territoriales doit permettre de favoriser l'harmonisation des méthodes d'observation et d'analyse, la mutualisation des connaissances. L'Observatoire peut être aussi un **lieu d'innovation et d'expertise**, d'études et de recherches, pour contribuer à la mise au point de cadres conceptuels et des outils adaptés aux nouveaux besoins de comparaisons entre territoires à l'échelle européenne et internationale.

Il est nécessaire de réfléchir aux méthodes et de construire les indicateurs dans les domaines qui sont au cœur des enjeux de l'aménagement du territoire pour aborder des questions telles que :

- comment identifier les critères représentatifs des potentiels et des dynamiques des territoires ?
- comment analyser la formation des revenus des résidents ?
- comment prendre la mesure des inégalités entre citoyens liées aux territoires ?

Encadré 1

Missions et organisation de l'Observatoire des territoires

Le décret du 7 septembre 2004 portant création de l'Observatoire des territoires définit ses missions et son organisation. Les activités de l'Observatoire s'organisent autour de trois dispositifs : un conseil, un réseau de partenaires et une équipe technique.

Un conseil

Il est composé de vingt-cinq membres : un collège de représentants des ministères sectoriels, un collège de représentants des élus à toutes les échelles territoriales, (niveau parlementaire, régions, départements, communes, intercommunalité) et cinq personnes qualifiées. La composition de ce conseil doit favoriser une vision intégrée des territoires en mettant en œuvre une coopération à la fois horizontale, c'est-à-dire qui procède du même échelon de gouvernance avec les départements ministériels, et verticale, en mettant en synergie les différents niveaux de territoires. C'est lui qui oriente et valide les thèmes prioritaires de travail de l'Observatoire. En lui soumettant le rapport triennal sur les dynamiques et les inégalités des territoires, avant qu'il soit transmis au Parlement, le Conseil est la première instance pour établir un diagnostic partagé sur les territoires.

Un réseau de partenaires

Ce réseau est constitué d'organismes impliqués dans la production ou l'utilisation d'informations territoriales à différents niveaux géographiques, du local à l'international. Ce réseau, le cas échéant, se démultiplie sur des thématiques, permettant d'être un véritable lieu d'échanges et de mutualisation sur les méthodes et les concepts. Ainsi, par exemple, certains groupes de travail choisissent et sélectionnent les périmètres associés aux politiques publiques d'aménagement, en assurent la définition et le suivi dans le temps, tels par exemple, les intercommunalités, les schémas d'aménagement, etc. C'est également dans ce cadre qu'un groupe de travail peut être amené à sélectionner des indicateurs servant au diagnostic pour aider à la définition d'un nouveau zonage.

Une équipe technique

Au sein de la DIACT, elle anime l'activité de l'Observatoire et sert de centre de ressources au cours du processus préparant les décisions de certaines politiques : sélection d'indicateurs, représentation cartographiques, simulations... Elle a en charge la coordination du rapport triennal sur l'état des territoires qui est remis au Parlement.

Implicitement, un certain nombre de principes sous-tendent l'organisation et les méthodes de travail de l'Observatoire :

- création des conditions de diagnostics partagés sur l'état des territoires ;
- affichage de la nécessité de travailler à différentes échelles : horizontale et verticale ;
- l'État garant des cohérences de l'équité territoriale ;
- contribution au débat démocratique sur les résultats des politiques publiques.

Un besoin d'une référence commune : un site Internet accessible à tous

Un des objectifs est de rendre l'information accessible à tous : acteurs publics, comme citoyens. L'Observatoire n'est pas producteur en tant que tel. De nombreuses informations sont produites par des organismes sectoriels. Sa valeur ajoutée est de sélectionner l'information dispersée, de

l'organiser et de la restituer de manière pédagogique afin de rendre plus lisible l'état des territoires et les politiques publiques territorialisées. Pour ce faire, l'Observatoire a construit un site Internet (www.territoires.gouv.fr) pour « donner à voir » rapidement à l'aide de cartographies interactives aux différentes échelles des territoires, des indicateurs et une documentation associée. Ce site

fonctionne lui-même sur la base de mutualisation, d'échanges pour chaque thématique. Chaque module différent (indicateurs, zonages des politiques publiques d'aménagement, territoire spécifique du littoral, accessibilité des technologies d'information et de communication dans les territoires) est pris en charge par des groupes de suivi qui sélectionnent, s'approprient les objectifs, les exigences de pertinence, de qualité et de fraîcheur de l'information.

Les utilisateurs accèdent aux indicateurs du site en choisissant d'entrer soit sur un territoire donné, soit à certains enjeux ayant un impact territorial, ou encore librement en choisissant un thème. Mettre à disposition des indicateurs pertinents relatifs à tel ou tel enjeu, suppose de disposer au préalable d'une analyse des ces enjeux, d'un diagnostic et de retenir le cas échéant les indicateurs qui illustrent au mieux ces éléments de diagnostics et les facteurs qui interviendront dans les politiques publiques.

Rendre compte, de façon concertée, des dynamiques et des inégalités territoriales : le rapport

Le rapport « Dynamiques et diversités des territoires », premier rapport de l'Observatoire des territoires, paru au 4^e trimestre 2005, a été réalisé dans un cadre partenarial ; il a bénéficié des conseils d'un groupe d'experts et les analyses ont été examinées par les membres de l'Observatoire. Il constitue ainsi un **diagnostic** au niveau national porté sur l'état des territoires, à la veille d'une nouvelle génération de contrats de projets État-Régions et d'une nouvelle programmation des fonds européens. Ce premier rapport, en privilégiant une approche dynamique des territoires, s'intéresse aux « trajectoires » plutôt qu'aux « positions », il pointe clairement quelques grands enjeux pour l'action menée en direction des territoires. En particulier, il souligne bien l'intérêt de diagnostics portés à différentes échelles géographiques (encadré 2).

Encadré 2

Diagnosics portés à différentes échelles géographiques par le rapport « Dynamiques et diversités des territoires » de 2005

Au niveau des grands territoires, les dynamiques sont mieux réparties

À titre d'illustration, les premiers enseignements du rapport montre qu'au niveau des grands territoires, des régions, des grandes façades littorales ou frontalières, et de façon très schématique, les dynamiques françaises apparaissent de mieux en mieux réparties. Bien sûr, ce constat général comporte des exceptions auxquelles il faut être particulièrement attentif. Mais, partout, au nord comme au sud, les métropoles régionales sont sur des trajectoires de croissance et jouent un rôle moteur pour attirer les populations de jeunes, développer des activités innovantes, créer des emplois qualifiés. On ne le sait pas assez, mais un tiers des emplois créés entre 1990 et 1999 sont des emplois de type « métropolitain ». On observe aussi que les évolutions les plus marquantes se retrouvent dans les régions, à l'ouest, au sud et à l'est, qui bénéficient en plus de l'attractivité d'espaces ruraux, littoraux ou frontaliers, de plus en plus recherchés comme lieux de résidence pour la qualité de leur cadre de vie.

À l'échelle européenne, le bilan est plus mitigé

La compétition est de plus en plus vive au sein de l'espace européen et les régions françaises ont parfois perdu des places par rapport à des régions européennes, en particulier dans les domaines de l'innovation. À cette échelle, la place de l'Ile-de-France est décisive. D'un côté, elle reste, et de loin, la première région de l'Union sur de nombreux critères : la démographie, le volume de sa production, le potentiel de recherche et d'innovation dans la plupart des domaines, le rayonnement culturel. Mais sa croissance n'atteint pas celle de certaines grandes régions des pays voisins. Quelques chiffres : pour une croissance du produit intérieur brut en Ile-de-France de 40 % entre 1995 et 2002, Londres et Madrid dépassent 60 %, la Randstaat et Barcelone 50 %. Ce passage à la dimension européenne doit ainsi nous conduire à poser en des termes nouveaux les interactions entre régions françaises, en particulier entre l'Ile-de-France et les autres régions.

L'observatoire en appui à la définition et au pilotage des politiques d'aménagement du territoire

La Commission européenne a adopté le 21 décembre 2005 ses nouvelles lignes directrices sur les aides à finalité régionale pour la période 2007-2013. Ces lignes directrices encadreront les aides publiques à l'investissement et à l'emploi des entreprises sur cette période, qu'il s'agisse des aides de l'État, des collectivités locales ou des aides cofinancées par l'Union européenne.

Elles prévoient une réduction sensible des aides à l'investissement productif des entreprises pour la période 2007-2013, tant par la baisse de la population couverte dans les zones éligibles que par la diminution des intensités d'aide autorisées.

Dans ce contexte de réduction des aides, il devenait important pour l'État de s'appuyer sur une réflexion qui devait aider à définir une stratégie d'allocation territorialisée de ces aides, en cohérence avec les règles édictées par la Commission, mais qui devait apparaître comme pertinente pour l'efficacité de cette politique aux yeux des acteurs pour légitimer la répartition opérée par l'État central. Ainsi, la DIACT a demandé à un groupe d'experts animé par l'Observatoire, de proposer des critères et indicateurs pertinents pour favoriser à terme la compétitivité des territoires. Ces experts sont reconnus pour leurs analyses relatives aux mécanismes ayant un impact sur le développement économique sur les territoires. L'Observatoire a réalisé les simulations relatives à la répartition régionale de ces aides.

L'Observatoire : un rôle à jouer dans le dispositif d'évaluation

La crédibilité des propositions de l'État dépend en partie, en ce qui le concerne, de sa capacité à faire état de résultats fiables et détaillés sur les politiques engagées. L'État et les collectivités locales sont aujourd'hui contraints à améliorer les conditions et la teneur du débat démocratique sur les résultats des politiques publiques. Cette préoccupation est aiguillonnée par les règlements communautaires qui rendent obligatoire l'évaluation de chaque programme cofinancé par les fonds structurels.

Ainsi, cet observatoire est aussi conçu comme une aide à l'évaluation : il doit permettre de mettre en perspective pour les territoires (en France et chaque fois que cela sera possible en Europe)

des indicateurs essentiels selon trois dimensions : les caractéristiques des dynamiques à l'œuvre d'ordre économique, social ou environnemental ; les objectifs des stratégies d'aménagement du territoire (compétitivité, cohésion...).

Il ne faut pas opposer prospective et observation. Au fond, plus de choses unissent les deux démarches qu'elles ne les séparent ; l'accent mis sur l'une ou l'autre reflète l'ambiance de l'époque. La DATAR des années 1993-1995 tente de renouer avec cette grande époque, mais celle de 1997-2002 a un usage plus modeste de la prospective, censée éclairer les débats, mais de façon plus feutrée. La DATAR de 2002-2006 veut prendre acte de la construction européenne et de la décentralisation ; la prospective est moins mise en exergue, mais il y a toujours un programme de prospective : « Territoires 2030 ». La montée en puissance de l'observation est concomitante.

Les espaces ruraux dans l'Observatoire des territoires

Mettre à disposition des indicateurs pertinents

L'exemple d'un territoire à enjeux : l'espace rural. L'espace rural est identifié dans le site comme un territoire à enjeux. L'Observatoire dispose d'une étude importante « Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie », finalisée en 2003, réalisée par l'INSEE¹, en partenariat avec l'INRA², le SCEES³, l'IFEN⁴ et la DATAR, suite à la commande passée par le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 consacré aux orientations de la politique rurale. Cette étude comporte d'une part, une identification des pôles qui structurent l'espace rural, et d'autre part, une recherche d'indicateurs qui rendent compte des dynamiques à l'œuvre. Ils disposent également des types de mesures prises par le CIADT du 3 septembre 2003 sur le développement du monde rural, et la loi sur le développement des territoires ruraux.

C'est ainsi que 25 indicateurs ont été sélectionnés (figure 1), rendant compte à différentes échelles des éléments de diagnostic sur la démographie, l'emploi, l'accessibilité aux équipements de la santé, de l'éducation, et d'autres services à la personne, d'enjeux de protection des espaces et des tensions entre l'urbain et le rural et de certai-

1. Institut national de la statistique et des études économiques.

2. Institut national de la recherche agronomique.

3. Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

4. Institut français de l'environnement.

► Figure 1 – Exemple d'une page « indicateurs » du site Internet de l'Observatoire des territoires (www.territoires.gouv.fr).

nes politiques publiques territorialisées comme le zonage de revitalisation des zones rurales.

Quelques enseignements sur les espaces ruraux issus du rapport

Les espaces ruraux sont étudiés dans leurs relations avec les autres espaces, comme un espace fonctionnel « espace à dominante rurale », à l'instar des espaces à dominante urbaine. Ils permettent de saisir, **à l'échelle des grands territoires**, les dynamiques résidentielles et d'urbanisation.

« Hors aires urbaines, **les espaces à dominante rurale**, pôles ruraux avec leurs couronnes ou communes rurales isolées, continuent de représenter près de 60 % du territoire métropolitain et 18 % de la population : malgré des évolutions fortement contrastées selon les territoires, leur population a globalement cessé de diminuer depuis 1975 et, fait marquant des années 90, cette croissance s'accélère, soutenue par un excédent migratoire de plus en plus important. Cette approche centrée sur les déplacements domicile-travail donne une représentation nécessairement réduite d'un espace à dominante rurale régulièrement « absorbé » par l'aire d'influence des villes : 90 % des communes des couronnes périurbaines sont des communes rurales. [...] Cette extension des frontières de l'influence des

villes se traduit aussi par une contraction très spectaculaire du territoire dit « rural isolé », qui passe de 30 % du territoire national en 1990 à 18 % en 1999. »

Le tableau 1, extrait de la page 70 du rapport, indique la situation selon le zonage en aires urbaines et en aires d'emplois de l'espace rural.

« Si la croissance démographique en milieu urbain est tirée par le solde naturel, c'est au contraire le solde migratoire qui permet une légère croissance de la population dans l'espace à dominante rurale.

[...] À l'opposé, au sein de l'espace rural, c'est la catégorie la moins dense des « autres communes » qui est de loin à la fois la plus déficitaire en solde naturel et la plus attractive : avec 69 % de la population de l'espace à dominante rurale, elles réalisent 95 % du déficit naturel et 86 % de l'excédent migratoire. Une part importante de cet excédent a plus de 60 ans (43 %) et vient renforcer le vieillissement structurel de la population rurale lié au déficit de solde naturel. Ce phénomène ne doit pas pour autant masquer l'impact de l'attractivité des campagnes sur le renouvellement de la population active présente en milieu rural : parmi les 1,8 millions de nouveaux résidents ayant quitté un pôle urbain pour

	Espace à dominante urbaine						Espace à dominante rurale				TOTAL
	Pôles urbains		Couronnes périurbaines		Communes multi-polarisées	Total	Pôles d'emploi	Couronnes des pôles d'emploi	Autres communes	Total	
		dont Paris		dont Paris							
Superficie (%)	8,1	0,5	24,3	2,2	8,8	41,1	4,2	1,9	52,7	58,8	100,0
Population 1999 (%)	61,0	16,5	16,0	2,6	5,0	82,0	5,2	0,4	12,4	18,0	100,0
Évolution 90/99 (%)	2,6	1,8	9,0	10,1	5,9	4,0	0,7	1,7	0,6	0,6	3,4
Densité 99 (hab/km ²)	812	3 542	71	130	61	214	132	24	25	33	108
Solde naturel 90-99 (milliers)	1 719	721	285	74	46	2 050	- 9	0	- 178	- 187	1 863
Solde migratoire 90-99 (milliers)	- 818	- 546	487	66	116	- 214	31	4	219	254	40
dont 60 ans et +	- 208	- 139	28	- 2	17	- 163	69	0	95	163	0
dont Bac + 2	- 54	- 20	64	10	8	18	- 10	0	0	- 10	8
Emploi 1999 (lieu de travail, %)	71,8	20,4	9,5	1,9	3,1	84,4	6,1	0,2	9,2	15,6	100,0
effectifs (milliers)	16 365	4 656	2 167	433	714	19 245	1 402	45	2 109	3 555	22 801
Ouvriers 1999 (lieu de résidence, %)	52,6	11,4	18,3	2,6	6,9	77,8	6,5	0,6	15,1	22,2	100,0
effectifs (milliers)	3 110	674	1 082	154	405	4 597	386	35	892	1 313	5 909
Retraités 1999 (lieu de résidence, %)	56,2	12,8	14,3	2,0	5,1	75,6	6,6	0,5	17,3	24,4	100,0
effectifs (milliers)	5 980	1 360	1 523	213	541	8 044	700	53	1 840	2 593	10 637
<i>Populations de 15 ans et + (1999)</i>											
Diplômes supérieurs (%)	78,0	32,5	11,2	2,4	2,5	91,7	2,7	0,2	5,4	8,3	100,0
effectifs (milliers)	3 017	1 258	435	92	95	3 548	105	7	209	321	3 869
Aucun diplôme (%)	56,8	13,0	14,3	2,1	5,7	76,8	6,7	0,5	16,0	23,2	100,0
effectifs (milliers)	4 833	1 109	1 221	181	484	6 537	567	42	1 364	1 974	8 512
Revenu net imposable moyen 2001 (€)	16 503	21 012	16 610	19 779	14 366	16 396	13 117	13 670	12 240	12 530	15 689

la campagne entre 1990 et 1999, plus de 800 000 sont des actifs qui représentent environ 14 % de la population active en milieu rural, mais près 21 % des professions intermédiaires et 30 % des cadres. »

À l'échelle locale, les contrastes sont beaucoup plus marqués. D'un côté, les résultats les plus récents confirment le regain des territoires ruraux déjà amorcé au cours de la décennie précédente qui bénéficient d'un excédent migratoire de plus en plus significatif : ces nouveaux arrivants ne sont pas seulement des inactifs, mais aussi des actifs, des familles avec enfants. D'un autre côté, le rapport pointe aussi la persistance de territoires en difficulté dans certaines zones bien précises : c'est bien évidemment le cas au sein des villes et des quartiers, mais pas seulement. Les zones rurales ouvrières sont souvent les plus touchées par la baisse des emplois les moins qualifiés de l'industrie.

« Ainsi, c'est dans les espaces à dominante rurale que les parts de non diplômés (24,3 %) ou de titulaires d'un CAP^s (23,2 %) sont maximales, nettement supérieures à celles des espaces à dominante urbaine (respectivement 18,9 % et 15,9 %), même si le mouvement général de qualification de la population contribue à réduire légèrement ces écarts.

[...]

D'une façon générale, les revenus sont plus élevés dans l'espace à dominante urbaine qu'en milieu rural ; au sein de chacun de ces ensembles, la dynamique « centre-périphérie » joue en faveur des couronnes périurbaines ou des couronnes des pôles ruraux, vers lesquelles se dirigent plus souvent les ménages les plus aisés, à l'exception du pôle parisien qui continue de concentrer les revenus les plus élevés.

[...]

▲ Tableau 1 – Situation selon le zonage en aires urbaines et en aires d'emplois de l'espace rural (page 70 du rapport – Source INSEE).

5. Certificat d'aptitude professionnel.

La distribution de la pauvreté entre espaces ruraux et espaces urbains s'est profondément transformée en 15 ans : alors qu'en 1988, 21 % des ménages à bas revenus résidaient en milieu rural (communes rurales non périurbaines), ils n'étaient plus que 6,6 % en 2002 ; plus jeunes, ces ménages résident aujourd'hui le plus souvent dans les agglomérations, l'augmentation la plus forte s'étant portée sur les centres des unités urbaines de plus de 100 000 habitants qui à eux seuls rassemblent 18,4 % du total au lieu de 14,1 % en 1988. Quartiers urbains défavorisés et certaines communes du rural isolé constituent aujourd'hui les deux types d'espaces où les taux de pauvreté sont les plus élevés (source : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) ».

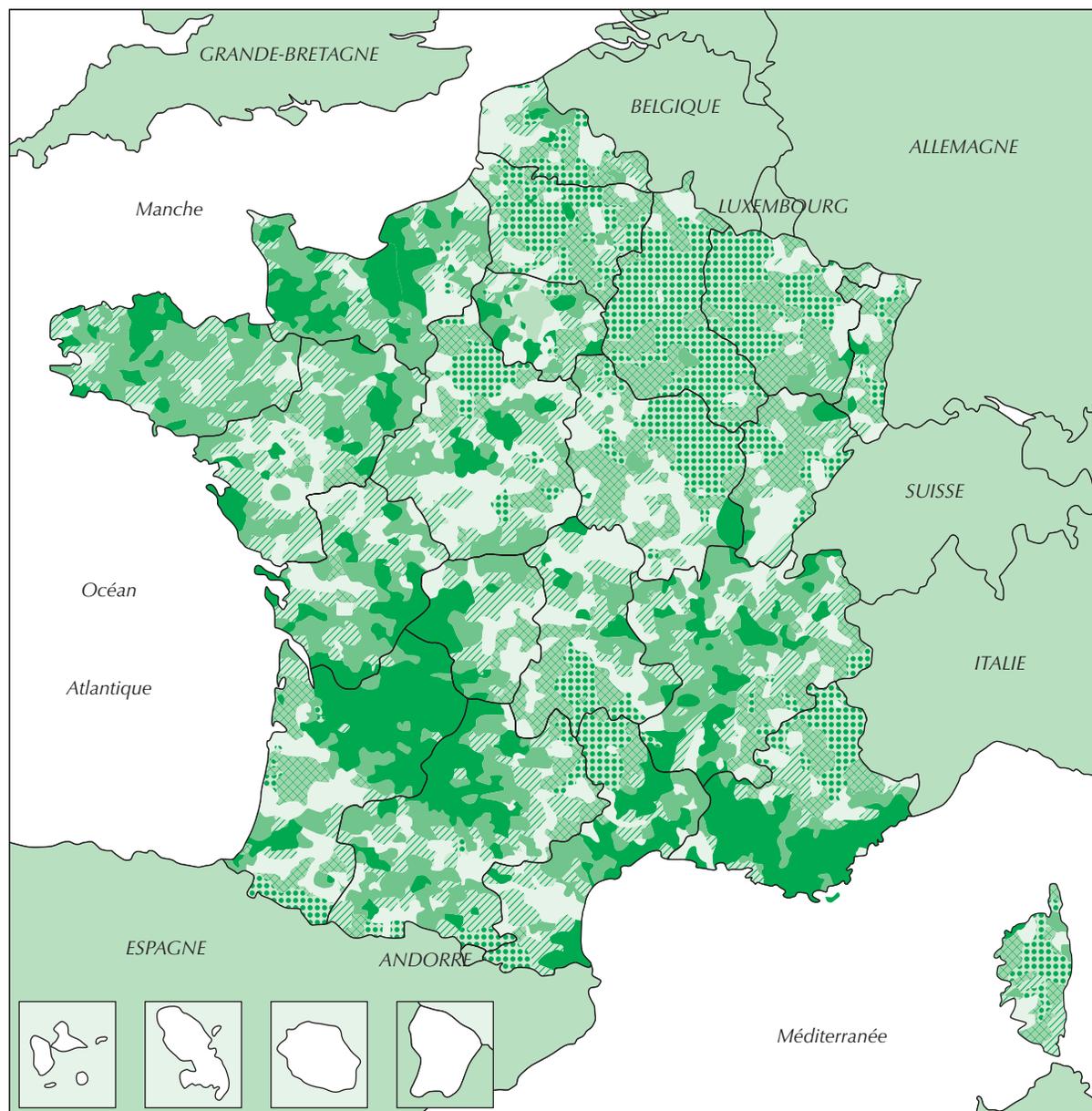
Le rapport pointe également les effets des dynamiques résidentielles sur la consommation d'espace. La pression foncière ainsi mesurée sur la base des transactions de la période 2001-2003 (figure 2) exerce en particulier dans les zones d'habitat dispersé et d'attractivité touristique de Normandie et Bretagne, du Sud-Ouest (Vendée, Charente-Maritime, Dordogne...) et le long de la façade méditerranéenne et des franges du couloir rhodanien.

« Les acquéreurs de maisons à la campagne, en moyenne âgés de 44 ans, sont dans leur majorité issus du même département (55,4 %), souvent en provenance de l'agglomération principale (Lyon, Marseille), alors que les franciliens se dispersent davantage vers l'ouest ou la façade méditerranéenne. Les étrangers représentent 14 %, proportion qui se stabilise depuis trois ans après être passée de moins de 10 % en 1999 à plus de 15 % en 2002. Appartenant pour 94 % à l'Union européenne, leurs préférences sont très liées à leur pays

d'origine : les ressortissants anglo-saxons sont davantage attirés par l'ouest (Bretagne, Mayenne, Basse-Normandie) et le sud-ouest, ceux d'Europe du Nord par un axe nord-est/sud-ouest (Auvergne, Dordogne, Gers), et les acquéreurs suisses par les territoires frontaliers des Alpes ou du Jura, ainsi que le littoral méditerranéen. »

L'enjeu du **développement durable** n'est pas explicitement exprimé aujourd'hui dans les premiers travaux de l'Observatoire. Cependant, le comité interministériel pour le développement durable du 3 juin 2003 demande à l'Observatoire des territoires de caractériser l'importance des cumuls d'inégalités sur les territoires : une large part du rapport y est consacrée. De plus, lors de l'installation de l'Observatoire, en mars 2005, le ministre chargé de l'aménagement du territoire, comme le représentant de l'Assemblée nationale, souhaite que l'Observatoire traite de ce sujet. Le thème du développement durable est retenu dans les axes de travail de l'Observatoire, dans le prolongement des travaux conduits en 2005-2006 sous l'égide du ministère de l'Écologie et du Développement durable et du Commissariat au plan, visant à proposer des premiers indicateurs territoriaux et locaux.

L'enjeu n'est pas seulement technique ou politique, il est aussi éthique, et concerne également le citoyen. S'il s'agit, en dernier ressort, d'impliquer les acteurs individuels, on ne peut se limiter à des discussions d'experts, il faut déboucher sur une implication du grand public, mobilisant des images du présent (observation) ou images du futur (prospective), peu importe, pourvu que ces images soient frappantes. Seul le résultat compte : comment arriver à croire ce que nous savons, et à en tirer toutes les conséquences. □



Surface du marché des espaces naturels sous influence urbaine rapportée à la surface cantonale (en base 100 de la moyenne nationale)

- 175 - 13 600
- 120 - 175
- 85 - 120
- 50 - 85
- 25 - 50
- 0 - 25
- N/A

▲ Figure 2 – Carte représentant la pression foncière urbaine sur les espaces naturels (moyenne 2001-2003).
Source : Terres d'Europe – SCAFR-SAFER 2003 – Fonds cartographique Diact-Francièmes.

Résumé

L'observatoire des territoires, créé en 2004, vient renforcer les fonctions de pilotage des politiques publiques d'aménagement du territoire, aux côtés de la prospective et de l'évaluation. Dans le contexte de la construction européenne et de la décentralisation, il se doit d'être une référence commune, partagée ; ses échelles d'analyse en tiennent compte. Ses données sont accessibles à tous, depuis mars 2005, sur un site Internet dédié. Un rapport sur les dynamiques et la diversité des territoires est réalisé tous les trois ans. Le premier est sorti en décembre 2005. Les espaces ruraux y sont analysés en relation avec les espaces urbains. Il analyse également leurs diversités à une échelle locale.

Abstract

The Territorial Observatory was created in 2004. It reinforces the management of territorial development policies, in conjunction with other tools such as foresight and evaluation. In the context of European construction and decentralisation, it acts as a shared common reference ; its analysis scales take this into account. A special website was opened in March 2005. A report on territorial dynamics and diversity is issued every three years and the first one was published at the end of 2005. It analyses rural areas in relation to urban ones, as well as in their diversity at the local level.

Bibliographie

DATAR, 2003, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, La Documentation française, 72 p.

DATAR, 2005, *Dynamiques et diversités des territoires français. Rapport de l'Observatoire des territoires*, La Documentation française, 148 p.

INSEE, 2003, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, rapport pour la DATAR, 114 p.

MATE-DATAR-IFEN, 2000, *Aménagement du territoire et environnement, politiques et indicateurs*, 27 p.

PEYRONY, J., 2002, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, 103 p., La Documentation française.

PEYRONY, J., BOVAR, O., à paraître, *Le cas français : l'évidence par la prospective ou par l'Observation*.

Décret du 7 septembre 2004 portant création de l'Observatoire des territoires.

Décret du 31 décembre 2005 créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.