

# DATAR Massif Central et GIP des Régions du Massif Central

## > RELECTURE CRITIQUE DU SCHEMA DE MASSIF CENTRAL

*Synthèse des conclusions et préconisations pour  
l'actualisation du Schéma - Avril 2011*

# Sommaire

Synthèse de la relecture critique du Schéma de Massif Central .....	2
Présentation de la démarche .....	2
1 La confirmation des grands axes stratégiques du schéma .....	4
2 Poursuivre et renforcer le positionnement sur la valeur ajoutée (recommandations transversales) .....	5
3 Approfondir et spécialiser les 3 axes stratégiques existants .....	7

## Synthèse de la relecture critique du Schéma de Massif Central

### Présentation de la démarche

---

Dans l'optique de la révision des programmes à échéance 2013 d'une part et de la redéfinition à venir de la politique de cohésion, le GIP et la DATAR Massif central ont souhaité, en accord avec les parties prenantes du schéma de massif, en réaliser une « relecture critique ». EDATER, mandaté sur cette mission, a donc réalisé un travail d'actualisation du diagnostic du schéma de massif (grands indicateurs clés par axe) et de consultation des membres du Comité de Massif (25 contacts).

La synthèse qui suit s'appuie sur ces travaux, menés durant une période de 2 mois, entre le 9 février et le 7 Avril 2011. Au-delà de ces travaux, elle croise un maximum d'informations et réflexions disponibles ou en cours utiles dans l'optique d'amender la présente stratégie de massif<sup>1</sup>.

Néanmoins, compte tenu du calendrier de travail, cette 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.

---

<sup>1</sup> Notamment le contenu du Schéma de Massif initial et les pistes de réflexions issues des trois groupes de travail visant à apporter la contribution du Comité de Massif central aux réflexions sur l'utilisation des fonds européens sur la période 2014-2020.

**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 commanditaires de l'étude.**

PDF Pro Evaluation

# 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.

Les indicateurs d'évolution du territoire du Massif Central, listés ci-dessous, sont commentés et détaillés au sein de la note de synthèse finale de l'étude.

<b>Domaine socio-démographique</b>	<b>Retournement démographique:</b> +0,4% par an entre 1999 et 2006 : ↗
	<b>Vieillessement :</b> en 2010, 21 % des habitants ont 65 ans ou +, et 11 % ont +74 ans : ↗
	<b>Déficit naturel persistant 99-2006, mais - marqué que sur la période précédente (-0,1%) :</b> ↗
	<b>Renforcement du solde migratoire positif (+0,5% par an) :</b> ↗
<b>Domaine économique</b>	<b>Disparités territoriales:</b> Partie Sud du Massif (+0,8% par an) + attractive que la partie Nord : ≠
	<b>Emploi industriel en recul :</b> - 3 points entre 1999 et 2006 dans l'emploi total ↘
	<b>Nombre d'expl<sup>o</sup> agricoles en baisse:</b> -3,3% par an entre 1999-2006 ↘, stabilité de la SAU: =
	<b>Evolution de l'élevage bovin (52% des exploitations) :</b> - de la production-lait (-22%) et + de bovin viande (40% du secteur national)
	<b>Filière bois :</b> +5 400 emplois entre 1999-2006. Baisse de la part dans l'emploi total (de 3,2% en 1999 à 2,8% en 2006) : ±
	<b>Forte croissance du Tertiaire:</b> 67,6% en 2007 contre 63,9% en 1999 et rapprochement de la part nationale (71,2% en 2007) : ↗ et poids du tourisme (44 000 emplois, 3,8% emploi)
<b>Organisation spatiale et accessibilité</b>	<b>Effectifs de la construction en hausse:</b> part des effectifs salariés totaux = à 7,2% en 2006 contre 6,4% en 1999 : ↗
	<b>Étalement urbain:</b> +1,3% de croissance de la population périurbaine entre 1999 et 2006 : ↗
	<b>Hausse des déplacements domicile-travail :</b> +5% entre 1999 et 2006 : ↗
	<b>Accessibilité physique en progression :</b> sécurisation RN7; projet de désenclavement par la A719; chaînon manquant Balbigny-Lyon pour l'A89... / projet LGV Poitiers-Limoges... : ±
	<b>Retard de la couverture numérique mais des infrastructures en progression (ex : déploiement d'une fibre optique le long de l'A75...):</b> ±

## 2 Poursuivre et renforcer le positionnement sur la valeur ajoutée (recommandations transversales)

### 2.1.1 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 **(R.1) « 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. 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.

### 2.1.2 Un travail différencié selon les territoires

La connaissance produite pourrait notamment permettre **(R.2) d'« Adapter l'intervention par territoire en fonction des nouvelles dynamiques démographiques observées »**. Certains membres du Comité de Massif posent par ailleurs 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 **(R.3) d'« Optimiser l'efficacité 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.

### 2.1.3 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 **(R.4) « 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 **(R.4) « 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.

### 2.1.4 Expérimentation, capitalisation et diffusion

Cette approche, déjà présente dans le schéma et les programmes, pourrait être accentuée. Elle permettrait de renforcer **(R.5) « 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' **(R.6) « 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, Slovaquie, Suisse, ...).

### 2.1.5 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, il pourrait être intéressant **(R.7) « d'impulser quelques actions (nécessairement ciblées compte tenu de l'ingénierie administrative et technique que cela impliquerait) intégrées mobilisant un financement pluri-fonds »**. 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, ...).

### 2.1.6 La gouvernance de Massif : un outil de lobbying 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 **(R.8) « optimiser pour consolider le travail d'information, de dialogue, de promotion et de négociation avec les instances nationales et européennes »**.

### 2.1.7 Simplifier les démarches et se rapprocher des acteurs de terrains

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 a été exprimé par certains représentants des sphères socioprofessionnelles du Comités de Massif. 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 » notamment en matière de débats mais aussi de montage de dossiers. Ce premier constat nous amène à préconiser de **(R.9) « Simplifier les démarches, les discours et se rapprocher des acteurs de terrains »**.



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 constituerait, selon eux, une menace pour la politique de Massif Central.

## 3 Approfondir et spécialiser les 3 axes stratégiques existants

---

### 3.1.1 Axe 1 « accueil de population et d'actifs »

L'ajustement principal proposé pour cet axe est d' **(R.10) « optimiser la valorisation économique 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 »<sup>2</sup>. 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 transparaît de manière partielle (vieillesse de la population comme facteur de développement notamment) dans l'actuel Schéma de Massif et pourrait être renforcée. La question de l'offre de logement fait aussi partie des pistes de travail à développer en matière de valorisation économique mais aussi de réponse à la demande sociale émergente.

### 3.1.2 Axe 2 « création de richesses »

Concernant le deuxième axe, 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 insistés sur la nécessité de **(R.11) « Positionner le cadre de vie et les aménités<sup>3</sup> 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.

### 3.1.3 Axe 3 « accessibilité du territoire »

En la matière, les analyses et avis recueillis pointent la nécessité de **(R.12) « 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'accroissement 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 **(R.13)**

---

<sup>2</sup> On parle ici de l'économie « résidentielle » liées aux usages, dépenses et flux économiques réalisés par les populations résidentes et non de l'économie « présenteielle » plus large et qui incorpore ceux des populations temporaires (les touristes). Economie résidentielle. Du diagnostic à la stratégie », Note d'ETD, février 2011. Voir également les travaux de L. Davezies (résidentielle) et C. Terrier (Présentielle) et Les retraités : quel impact socio-économique sur les territoires ? », Dominique VOLLET et Véronique ROUSSEL, en collaboration avec S. HERVIOU, Région et Développement n° 26 -2007

<sup>3</sup> 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.

« **Repenser le positionnement de la politique de Massif eu égard à la question des transports** »: 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 (covoiturage, ...).

### **3.1.4 Faire du Massif Central un nouveau modèle de développement rural de moyenne montagne**

Ainsi, le renforcement de la stratégie initiale sur ces différents sujets pourrait permettre de **(R.14) « 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, ...).

PDF Pro Evaluation



## Votre correspondant pour cette mission

Raphaël BOTTI

Consultant

EDATER

Tél. : 04 67 02 29 02

[botti@edater.fr](mailto:botti@edater.fr)



Tour Polygone  
265, avenue des Etats du Languedoc  
F-34000 MONTPELLIER  
[www.edater.fr](http://www.edater.fr)

Tél. : 04 67 02 29 02

Fax : 04 67 79 56 76

[contact@edater.fr](mailto:contact@edater.fr)