

Sous la direction de  
Quentin Jagorel

---

# **Villes-campagnes** **pour une cohésion** **des territoires** **de la République**

---

*Contributions d'experts, élus et acteurs de terrain  
pour mieux appréhender l'avenir de nos territoires*

VILLES-CAMPAGNES :  
POUR UNE COHÉSION DES TERRITOIRES  
DE LA RÉPUBLIQUE

# Villes-campagnes :

Pour une cohésion des territoires  
de la République

CONTRIBUTIONS D'EXPERTS, ÉLUS ET ACTEURS DE TERRAIN  
POUR MIEUX APPRÉHENDER L'AVENIR DE NOS TERRITOIRES

SOUS LA DIRECTION DE  
QUENTIN JAGOREL

Dans la même collection

*Protéger mieux pour travailler mieux*

Jacky Bontems et Aude de Castet,  
décembre 2017

*La révision constitutionnelle d'Emmanuel Macron*

Dominique Villemot, mai 2018

*Bâtissons une Europe prospère qui protège*

Aude de Castet, Jacky Bontems, juin 2018

# Sommaire

|                                                                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Remerciements.....                                                                                                                                              | 7  |
| Avant-propos .....                                                                                                                                              | 8  |
| Pas de cohésion territoriale sans projet partagé,<br>par Jean Dumonteil .....                                                                                   | 10 |
| La région, pour redynamiser notre tissu territorial,<br>par Alain Rousset.....                                                                                  | 17 |
| VILLES-CAMPAGNES : LES GRANDES DYNAMIQUES<br>TERRITORIALES À L'ŒUVRE AUJOURD'HUI .....                                                                          | 21 |
| Les nouveaux régimes d'intercommunalité : vers une<br>intégration urbain-rural, par Daniel Behar.....                                                           | 22 |
| Les espaces ruraux en France aujourd'hui : dynamiques<br>démographiques et recomposition sociale, par<br>Pascal Chevalier et Marc Dedeire.....                  | 31 |
| Les complémentarités entre les villes petites et moyennes et<br>leurs campagnes : levier de visibilité dans le contexte<br>métropolitain, par Jérémie Brun..... | 39 |
| LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT D'APPROCHE DE LA<br>RELATION VILLES-CAMPAGNES.....                                                                                 | 55 |
| Hors des métropoles, point de salut ? Les capacités de<br>développement des territoires non métropolitains,<br>par Gwénaél Doré .....                           | 56 |
| Villes-campagnes : réconciliation ou résilience ?,<br>par Vanik Berbérian .....                                                                                 | 77 |

|                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Olivier Dussopt : « Créer les conditions d'accès au droit commun » .....                                                                                     | 84  |
| Nous devons changer le regard que nous portons sur nos campagnes, par Quentin Jagorel et Thomas Janicot .....                                                | 94  |
| Déprise des villes moyennes françaises : pour une approche renouvelée, par David Djaïz et Achille Warnant .....                                              | 99  |
| Le principe de réciprocité, c'est l'anti-fracture, par Martin Vanier .....                                                                                   | 106 |
| Fabriquer des territoires de liens dans une économie de flux, par Vincent Pacini .....                                                                       | 110 |
| PISTES CONCRÈTES POUR ENCLANCHER UNE CONVERGENCE DES TERRITOIRES URBAINS ET RURAUX .....                                                                     | 116 |
| Comment se donner plus de moyens pour réussir la transition numérique des territoires ?, par Jean-Pierre Jambes.....                                         | 117 |
| Les défis de l'hypperruralité : l'exemple de la Creuse, par Jean-Baptiste Moreau .....                                                                       | 125 |
| Le rôle de la Poste dans la cohésion territoriale, par Philippe Wahl.....                                                                                    | 133 |
| Télétravail et tiers-lieux, des leviers à valoriser pour la revitalisation des centres-bourgs des territoires de faible densité ?, par Lauren Baceiredo..... | 137 |
| Revitalisation des centres-villes et centres-bourgs : une proposition de loi ambitieuse et efficiente, par Martial Bourquin.....                             | 152 |
| Généralisons les contrats de réciprocité, par Raymond Vall.....                                                                                              | 156 |
| Pour une citoyenneté interterritoriale, par Céline Evita .....                                                                                               | 161 |

## Remerciements

*Je tiens à remercier chaleureusement tous les contributeurs de ce rapport, pour leur engagement et leurs idées au service d'une réflexion large et plurielle sur cette thématique immensément complexe de la cohésion des territoires. J'espère que ce recueil de réflexions apportera une pierre au projet de société inclusif que Démocratie vivante entend promouvoir durant tout le quinquennat d'Emmanuel Macron.*

*Je remercie tout particulièrement Alain Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine, Philippe Wabl, président directeur général de La Poste, Olivier Dussopt, secrétaire d'État, et MM. Moreau, Vall et Bourquin, parlementaires, pour leurs précieux apports et le temps qu'ils nous ont accordé.*

*Je souhaite également saluer Dominique Villemot, Jacky Bontems, Aude de Castet et Rodrigue Tchouale, et les remercier pour leur confiance.*

*Enfin, ce recueil de réflexions n'aurait pu voir le jour sans l'aide constante et déterminée de Yann Couleau. Merci à lui.*

Quentin Jagorel

## Avant-propos

par Quentin JAGOREL,  
haut fonctionnaire

Le présent ouvrage n'a pas vocation à embrasser toute la problématique des fractures territoriales en France. Il est plutôt conçu comme une somme d'apports théoriques et pratiques susceptibles d'alimenter un débat souvent brouillé par des idées reçues et des raccourcis idéologiques.

On ne compte plus, dans le débat public, les contributions sur l'avenir – le plus souvent présenté comme forcément sombre ! - des campagnes, des quartiers, des villes petites et moyennes. La plupart de ces travaux abordent la complexité des dynamiques territoriales de façon binaire : déclin des périphéries, renforcement progressif des centres métropolitains. Si cette réalité ne peut être niée, il semble urgent d'aller plus loin et de réfléchir ensemble aux moyens de lutter contre ce qui éloigne les différents espaces de la République.

Le présent recueil regroupe des analyses d'universitaires, élus, activistes qui s'attachent à appréhender la question de la



relation « ville-campagne », et plus précisément de la relation « métropoles-villes moyennes-ruralités », dans une démarche actualisée et positive. Comment faire en sorte que tous nos concitoyens, des villes ou des champs, regardent dans la même direction ?

Dans une première partie, plusieurs textes dressent le tableau des dynamiques territoriales actuelles, notamment dans la nouvelle configuration intercommunale issue de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) et avec le repeuplement progressif des ruralités.

Dans une seconde partie, les contributeurs s'attachent à promouvoir un changement d'approche des fractures territoriales françaises. Favoriser l'accès au droit commun plutôt que déployer des régimes d'exception, sortir d'une vision passéiste des campagnes, saisir les opportunités qu'offre le principe de réciprocité, changer d'optique sur la question de la revitalisation des villes moyennes et sur celle du développement des territoires non métropolitains.

Enfin, l'ouvrage détaille des pistes d'action concrètes (nouvelles ou à généraliser) pour améliorer les liens entre territoires : contrats de réciprocité, pacte de citoyenneté interterritoriale, tiers-lieux, écosystèmes numériques, etc.

Espérons que cette réflexion en appelle beaucoup d'autres. La question territoriale dans le siècle qui s'ouvre revêt sans doute, pour la France, un enjeu vital de cohésion nationale.

# **Pas de cohésion territoriale sans projet partagé**

par Jean DUMONTEIL,  
journaliste, directeur de la Lettre du Secteur Public,  
secrétaire général du Global Local Forum

Hier « aménagement du territoire » à la grande époque de la Datar, puis « égalité des territoires » avec un ministère et un Commissariat général à « l'égalité des territoires » (CGET) aujourd'hui un ministère à « l'égalité des territoires » et une agence nationale à « l'égalité des territoires » en préparation, les évolutions sémantiques veulent témoigner de la transformation des politiques de l'État et de la volonté d'éviter la fragmentation entre une France des métropoles qui concentrerait la richesse et une France dite périphérique qui décrocherait. Villes-campagnes, l'opposition permet une lecture facile de la France des territoires, mais elle reste superficielle, voire fausse. Les métropoles concentrent aussi des difficultés avec leurs zones de pauvreté, leurs quartiers sensibles, et les villes moyennes, souvent en déclin industriel et en déprise de leurs fonctions administratives et de services, font face à des défis de revitalisation complexes.

Nos concitoyens ruraux ne sont plus ce qu'ils étaient il y a encore cinquante ans. Autrefois, au premier contact, on

pouvait faire la différence entre un urbain et un rural, quelqu'un de la ville et quelqu'un de la campagne où la paysannerie était dominante. Les travaux d'Henri Mendras ont bien montré l'évolution récente de la France rurale<sup>1</sup>.

Aujourd'hui les différences se sont effacées et les besoins de la population rurale, ses attentes sont les mêmes quels que soient les territoires. Par exemple pour l'accueil de la petite enfance, la création de crèches était, il y a encore peu de temps, un dossier exclusivement urbain.

Ainsi à Chateaugiron (Ille-et-Vilaine), dans une intercommunalité de 23 000 habitants, de six communes, dont quatre qui ont moins de 5 000 habitants, les élus locaux ont créé une crèche collective. Là où les femmes d'agriculteurs, il y a vingt ans, restaient sur l'exploitation familiale ou faisaient jouer des solidarités naturelles de voisinage ou de famille, aujourd'hui elles sont salariées dans la ville voisine et demandent à bénéficier des mêmes modes de garde que dans l'urbain. Partout, il y a une demande très forte de services et une offre qui se standardise, quelle que soit la taille de la collectivité.

La qualité des équipements et des infrastructures est une particularité de la campagne française. Les trente-cinq premières années de décentralisation que nous avons vécues ont été marquées par une politique d'investissements publics locaux très volontariste des communes, départements et régions, soutenue par les politiques européennes de cohésion. On peut instruire le procès des salles polyvalentes et des ronds-points mais les bourgs ruraux ont pu conserver et même développer leur attractivité grâce à la qualité de leurs

---

<sup>1</sup> Henri Mendras, *La fin des paysans*, Paris, SEDEIS, 1967 ; A. Colin, 1970

équipements publics et de leurs services. Aujourd'hui, les projets se construisent avec les habitants, avec des méthodes de design des politiques publiques participatives, plus faciles à mettre en œuvre en milieu rural qu'en ville où les habitants sont moins mobilisables.

Les récentes lois de réforme territoriale ont généralisé l'intercommunalité pour donner aux territoires les moyens de leur développement.

L'enjeu est maintenant de faire vivre cette intercommunalité dans le respect des communes. Les petites communes ne sont pas seulement des espaces géographiques et administratifs, mais bien la cellule de base de la République, un espace démocratique et délibératif. L'intercommunalité va dans le bon sens sauf si elle succombe à la supracommunalité avec l'apparition d'une technostucture territoriale qui, aujourd'hui, est perceptible. À cet égard, la question de la place des maires des communes rurales dans la gouvernance de leur intercommunalité reste centrale et pas encore résolue dans les intercommunalités XXI, comme celle de la participation des conseillers municipaux qui se sentent de plus en plus exclus de la prise de décision, voire même de l'information sur les projets structurants de leur territoire.

Pour que la République des territoires marche bien, elle doit avancer sur deux jambes : l'intercommunalité qui a les moyens d'investir, de construire des projets de développement et la commune où se vit au quotidien la proximité démocratique, où elle s'invente chaque jour.

Les Maisons de service au public (MSAP) témoignent d'une nouvelle organisation des services publics. Les MSAP qui fonctionnent bien s'appuient sur un projet de territoire

porté par les élus et les habitants. Elles constituent alors des pôles de centralité dans les bourgs, parfois jumelés avec un équipement culturel, un office du tourisme ou un tiers-lieu de travail. Ce sont de nouveaux espaces de sociabilité qui permettent de sortir de l'isolement.

De même les Maisons de santé pluridisciplinaires renouvellent l'offre de soins, prenant en compte les nouvelles pratiques médicales plus collectives pour faire face à de nouveaux besoins ; maladies chroniques, vieillissement de la population.

Quand les médecins spécialistes du Mans tiennent des consultations régulières au pôle santé libéral ambulatoire de Mortagne-au-Perche (3 929 habitants dans l'Orne), qui regroupe sept médecins généralistes, l'innovation est au rendez-vous des attentes des habitants.

Pour que ces transformations soient possibles, l'équipement numérique des territoires ruraux est aussi vital que l'ont été l'électrification de la France dans les années 1930 ou la généralisation des réseaux d'eau et d'assainissement dans les années 1950.

Il faut aussi une meilleure connaissance et reconnaissance des attentes des territoires ruraux. Des enjeux nouveaux apparaissent, où le rural est en première ligne et pourtant pas toujours reconnu. Deux exemples pour illustrer cela : quand il s'est agi de développer l'électromobilité, la Délégation ministérielle en charge du déploiement des bornes de recharge des véhicules électriques a d'abord donné la priorité aux grandes villes avant de se rendre compte que le modèle économique de développement de ce type de mobilité pouvait être davantage adapté à des déplacements pendulaires de ruraux privés d'offre de transports publics

vers leurs lieux de travail dans des formules de covoiturage, surtout dans un contexte de fin du « tout diesel ». Deuxième exemple : quand un village isolé a accès au très haut débit, c'est toute l'économie locale qui peut changer. Des données issues d'une collaboration avec la plateforme Airbnb indiquaient qu'en 2016, 30 % des villages isolés (communes de 300 à 500 habitants) avaient au moins une annonce Airbnb alors que deux tiers de ces villages ne comptaient aucun hôtel. Ainsi, 123 000 personnes avaient été accueillies par ce biais, ce qui avait généré 14 millions d'euros de revenus supplémentaires pour ces territoires.

Il faut rendre hommage aux maires des communes rurales. Leur sociologie a évolué en profondeur. Devenir maire n'est plus l'aboutissement d'un cursus de notabilité, c'est l'engagement de citoyens souvent investis depuis longtemps dans la vie associative de leur commune et qui n'ont pas peur de la complexité administrative. Ce sont des médiateurs et des chefs de projet.

Ce leadership politique local est indispensable, comme la capacité à innover. On sait bien qu'il n'y a pas de territoire sans avenir, il peut en revanche y avoir des territoires sans projet. Un dernier exemple avec l'école. Beaucoup de maires ruraux se sont rendu compte qu'il est plus important d'avoir une école pour sa commune qu'une école dans sa commune. Les groupements scolaires ont donné lieu à des rapprochements entre communes rurales et ce n'est pas un hasard si de nombreuses communes nouvelles ont vu le jour à partir de ce travail commun sur les équipements scolaires. Les maires ont aussi appris à être proactifs. Ainsi, dans le département de l'Orne qui est passé de six cent six à trois cents communes par création de communes nouvelles,

l'association départementale des maires est à l'initiative de données sur l'évolution de la carte scolaire et des besoins en enseignants, pour ne pas subir les décisions de la direction académique de l'éducation nationale deux semaines avant la rentrée scolaire.

Cela induit plus généralement de nouvelles relations avec les administrations déconcentrées de l'État et de faire du sous-préfet, le premier conseil en ingénierie publique, un facilitateur après deux siècles de tutelle et de contrôle.

Les territoires ruraux doivent aussi compter sur les autres territoires. Les grandes villes, et *a fortiori* les métropoles, ne sont pas des citadelles. Elles sont en réseaux avec l'ensemble des territoires qui les environnent et leur hinterland est parfois lointain. Les travaux de Laurent Davezies ont montré que la richesse produite par les agglomérations irrigue les territoires voisins. Il y a une fonction redistributive évidente. Un tiers seulement des agglomérations présentent un solde positif par rapport aux transferts de masse salariale des salariés pendulaires qui travaillent sur un territoire et dorment dans un autre. Globalement, le solde est négatif mais la richesse revient dans l'agglomération par la consommation.

Contrats de réciprocité, alliance des territoires, interterritorialité, les discours politiques s'enrichissent de nouvelles expressions pour illustrer la solidarité entre territoires urbains et ruraux. Il reste encore à passer aux actes. À ce jour, seulement deux contrats de réciprocité ont fait leurs preuves, celui signé entre Toulouse Métropole et le Pays des Portes de Gascogne et celui de Brest Métropole avec le Pays du centre-ouest Bretagne. Ils sont prometteurs mais restent isolés. L'association France urbaine a recensé une cinquantaine de projets concrets, comme celui réalisé par la

ville de Nantes pour la livraison de 15 000 repas par jour dans ses cantines avec des producteurs locaux de la région. Ces alliances locales villes-campagnes sont prometteuses et vont, assurément, s'accélérer.

Mais elles ne se décrètent plus à partir de Paris. Dans cette politique de cohésion territoriale, l'État a toujours un rôle majeur mais il a changé, c'est celui de faciliter les collaborations villes-campagne, comme en permettant aux grandes collectivités de conventionner avec les territoires ruraux pour fournir des services d'ingénierie, ce qui n'est pas encore possible.

La cohésion villes-campagnes est un enjeu partagé dans l'intérêt bien compris de tous les territoires, quelle que soit leur taille.



# **La région, pour redynamiser notre tissu territorial**

par Alain ROUSSET  
président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

C'est un fait : en France, jamais nous n'avons connu un aménagement du territoire pensé et articulé en amont. En réalité, comme nous le rappelait si justement le regretté professeur Aydalot, pionnier de l'économie spatiale et territoriale, les pouvoirs publics, trop souvent dépassés, se sont contentés d'accompagner les irrépessibles mouvements de population. Et ce, dès les premières vagues d'urbanisation de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Ainsi, notre pays jacobin et centralisateur n'a pas su organiser l'espace en dehors de logiques binaires – villes-campagnes ou capitale-province. D'ailleurs, un jeune Michel Rocard ne nous implorait-il pas de « décoloniser la province » dès les années 1960 ? Pour autant, ce constat implacable n'implique nullement de remettre en cause la liberté de nos citoyens de se déplacer au gré de leurs opportunités et envies ; il révèle plutôt qu'il est grand temps d'une remise à plat, d'un changement de paradigme territorial.

Car nous ne pouvons plus poursuivre de la sorte, empilant les grands plans nationaux, tandis que se creusent les fractures et les inégalités de toutes sortes. Le ruissellement est une chimère. En effet, comment accepter que les petites et moyennes villes disposent de moins de dotations par habitant que les grandes villes plus riches, alors qu'elles auront besoin d'une ingénierie plus performante ? L'État doit être plus attentif aux recettes des petites collectivités.

Comment accepter l'isolement des personnes en milieu rural, comme l'illustre une récente étude de l'INRA en Creuse ? Plus que jamais, il est urgent d'enrayer la spirale de la déprise des territoires et de redynamiser notre tissu territorial – et de répondre à la recherche de cadres de vie, reposant sur la mobilité, des services et l'emploi.

Or, c'est à quoi œuvrent les régions, disposant à la fois d'une vision d'ensemble suffisante pour mener des actions de long terme et d'une proximité réelle, nécessaire au « retournement » des territoires – au plus près de leurs biotopes économiques, industriels, agricoles et sociaux. Mais aussi des compétences essentielles au développement des territoires ruraux : l'accompagnement des entreprises, pour maintenir et renforcer l'emploi local, ainsi que la formation, à travers des CFA et des lycées professionnels géographiquement accessibles à toutes et tous. Pour autant, leurs moyens ne sont pas ceux des autres régions européennes dans ce domaine de compétences.

C'est pourquoi j'ai tenu à recréer une Datar en Nouvelle-Aquitaine ; c'est pourquoi nous proposons que la région offre des solutions d'ingénierie aux petites et moyennes communes qui n'ont pas les moyens techniques et humains de faire aboutir leurs projets ; c'est pourquoi nous

avons mis en place le programme « Usine du futur », qui accompagne six cents usines à l'horizon 2020 pour qu'elles fassent le grand saut numérique et technologique nécessaire ; c'est pourquoi nous sommes d'ardents militants du maintien des formations dans les zones rurales, d'un apprentissage qui réponde à la demande territoriale et non à une logique de marché ; c'est pourquoi la région offre des solutions pour tous, adaptées à la spécificité des territoires, notamment à travers les « petites lignes » ; c'est pourquoi, encore, la région renforce l'offre de santé sur les territoires et multiplie les tiers-lieux.

Ce ne sont là que des exemples qui montrent que la région aborde la question de l'aménagement du territoire dans sa globalité, en misant sur la transversalité, l'adaptabilité et la proximité : lutter contre l'isolement des entreprises, acteurs associatifs, acteurs de santé, maires, citoyens, etc. Ainsi, au cœur de ces défis majeurs et multiples, l'action régionale veille à soutenir un nouveau maillage de pôles d'équilibre : passer de l'ère de l'étalement urbain, qui a contribué à la désertification des centres-villes des villes moyennes et des centres-bourgs, à l'ère de la réhabilitation et de la redynamisation de ces centralités qui irriguent l'ensemble du territoire. C'est ainsi que nous répondrons à la question des cadres de vie, soit l'essence même de l'aménagement du territoire. Sans oublier, bien sûr, la recherche pour nos agriculteurs de la maîtrise de la valeur ajoutée la plus proche possible de nos concitoyens.

Il n'y a pas de plus belles missions que celles-ci. Car, en définitive, si notre responsabilité est bien d'assurer la cohésion et l'équilibre entre les différents profils de territoires – pour que notre République tienne ses

promesses –, notre objectif est aussi de faire fonctionner à l'envers cette belle chanson de Jean Ferrat, La Montagne :  
*« Ils s'en reviennent un à un au pays pour s'en aller gagner leur vie. »*

Villes-campagnes :  
les grandes dynamiques territoriales  
à l'œuvre aujourd'hui

## **Les nouveaux régimes d'intercommunalité : vers une intégration urbain-rural**

par Daniel BEHAR,  
géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris,  
consultant à la coopérative ACADIE

### **La diversification des figures inter- communales**

À partir de 1999, avec la loi Chevènement, l'intercommunalité politique s'est développée en France, de façon à la fois très progressive et très prudente. Les intercommunalités sont pour la plupart fondées sur des alliances géopolitiques « homogames »<sup>2</sup>, entre communes ayant des profils globalement similaires, qu'ils soient urbains, ruraux ou périurbains. Ce modèle quasi unique a été progressivement complété par des formes souples de coopération entre ces intercommunalités homogènes. C'est ainsi que se sont organisées les relations entre les territoires urbains et ruraux, pays « urbains » autour des villes

---

<sup>2</sup> cf. Estebe P. (2008) *Gouverner la société mobile*, PUF

moyennes, *interSCOT* entre grandes villes et périphérie, parcs naturels régionaux pour les bourgs et leurs campagnes...

La loi NOTRe a impulsé une transformation radicale de ce paysage. Au-delà des deux dynamiques de couverture exhaustive du territoire d'une part et d'élargissement des périmètres intercommunaux par regroupement d'autre part, on assiste à une diversification des figures intercommunales autour de trois idéaux types. Subsiste de façon résiduelle, dans certains départements (les Landes par exemple) le modèle antérieur : des intercommunalités homogènes, de taille réduite, nécessitant des formes de coopération complémentaires, au travers des SCOT par exemple. À l'opposé, on observe la montée en puissance d'un modèle mixte dilaté (cf. les cas des Mauges dans le Maine-et-Loire ou d'Annecy). Il s'agit d'intercommunalités, issues de fusions importantes, donc de grande taille. De ce fait, elles ont un caractère mixte urbain/rural affirmé. De plus, chaque échelon y est monté d'un cran, notamment parce que des communes nouvelles ont été créées, ce qui induit un processus de dilatation en cascade, jusqu'au niveau des dispositifs de coopération inter-intercommunaux (SCOT, pôles métropolitains, etc.) Enfin, le modèle le plus diffusé correspond à des regroupements intercommunaux, rassemblant des territoires urbains et ruraux, mais sans recomposition de la carte communale. Il s'agit d'un modèle très répandu autour des villes moyennes (de Poitiers au Puy-en-Velay), avec des cas extrêmes d'intercommunalités XXL rassemblant plus d'une centaine de communes autour de Reims, dans le Nord Cotentin et au Pays basque.

Si on laisse de côté le modèle résiduel, le point commun aux deux figures nouvelles tient à ce que dans les deux cas, le rural est intégré « dans » l'institution intercommunale, avec le territoire urbain mais jamais en totalité. Le rural sous influence urbaine déborde d'intercommunalités qui restent des constructions soumises à l'arbitraire des compatibilités politiques. Autrement dit, pour traiter la question des relations urbain/rural, l'enjeu du dialogue entre établissements intercommunaux persiste mais il est alimenté par la recomposition interne à l'intercommunalité.

### **La différenciation : clé de voûte de l'action intercommunale**

Si l'on s'attache à ces recompositions internes aux intercommunalités, induites par leur caractère mixte urbain/rural, la différenciation en apparaît comme la clé de voûte.

La dynamique première de transformation se joue sur le plan organisationnel. Parce que ces intercommunalités mixtes sont issues de fusions et couvrent un territoire vaste, elles incitent leurs élus à imaginer des formes de territorialisation ou de déconcentration organisationnelle. Il leur faut aussi trouver de nouvelles fonctions aux sièges des anciennes intercommunalités. Mais la mixité urbain-rural vient fortement marquer ce processus de déconcentration. Il doit se démarquer des formes d'organisation déconcentrée qui ont caractérisé la période antérieure, notamment au sein des grandes intercommunalités urbaines, c'est-à-dire un modèle égalitaire de circonscriptions politico-



administratives, de type « sous-préfectoral » (cf. la référence nantaise). Les contrastes territoriaux donnent des sens différents à la proximité au sein d'une même intercommunalité. Les attentes des usagers en termes de service rendu ou la relation aux communes ne sont pas de même nature. Il faut donc inventer des formes de déconcentration à géométrie variable.

Ce constat est redoublé lorsqu'on observe la question des compétences intercommunales et de la définition de l'intérêt communautaire. La logique du cadre réglementaire en vigueur est que la fusion vaut homogénéisation des compétences et des prestations. L'intérêt communautaire doit être défini de façon uniforme sur le périmètre de l'institution intercommunale. Dans les cas, très fréquents aujourd'hui, d'intercommunalités incorporant des territoires urbains et ruraux, cela devient quasi impossible à mettre en œuvre. Deux champs de politiques publiques sont particulièrement concernés. Le cas le plus sensible est celui des déplacements parce qu'il impose, en cas de fusion, une uniformisation fiscale (le versement transports). Même si cette obligation est lissée dans le temps, comment imposer une fiscalité à destination première d'investissement dans les territoires urbains, aux communes rurales qui n'en verront qu'indirectement ou marginalement les effets ? Le second cas – celui des services à la personne et particulièrement à la petite enfance – présente une situation inverse. Les communes rurales sont attachées à la prise en charge intercommunale de ces services, qui bien souvent a constitué le ressort de la création de la première génération d'intercommunalités. À l'inverse, les communes urbaines ont

la capacité de gérer à leur niveau ces services, qui de plus constituent souvent le cœur de la relation élus-habitants. Dans les deux cas, cela engendre un processus complexe d'arrangements politiques et de bricolage administratif à la marge du cadre réglementaire, pour organiser de fait des prestations à géométrie variable.

Au travers de ces arrangements, c'est en réalité une dynamique d'hybridation fonctionnelle des nouvelles intercommunalités fusionnées qui est en jeu. Pendant vingt ans, on a pu distinguer, de façon sans doute sommaire, des intercommunalités rurales, fondées plutôt sur des fonctions de services, et des intercommunalités urbaines plutôt centrées sur des fonctions stratégiques de développement territorial. On comprend que le nouveau contexte rend caduque cette distinction. Les nouvelles intercommunalités regroupées s'inscrivent dans un scénario tendanciel d'hybridation fonctionnelle, combinant chacune, de façon variable entre leurs différents territoires et selon les politiques concernées, ces deux logiques de stratégie et de gestion de services.

## **Vers des nouveaux pactes intercommunaux ?**

Cette intégration institutionnelle de territoires urbains et ruraux déstabilise donc fortement le fonctionnement des intercommunalités et les pousse à repenser leurs modes d'action autour d'un principe de différenciation. Cela ne signifie pas pour autant qu'on acte ainsi l'opposition urbain-rural.

À l'inverse, cette cohabitation au sein de mêmes configurations institutionnelles induit une évolution des représentations. Ainsi au Pays basque, les dix intercommunalités fusionnées reflétaient une représentation catégorielle des territoires : les unes urbaines, les autres rurales et les dernières périurbaines. Avec l'intercommunalité unique, ces catégories s'estompent. Soumise à l'intensification des flux et des interdépendances fonctionnelles, une grande partie du territoire communautaire est de fait unifiée par une dynamique de globalisation, voire de métropolisation. Et ce qui reste distinctif, d'un point de vue fonctionnel, tient davantage au gradient de densité. On ne vit pas et on ne gère pas de la même façon un territoire de faible densité et un territoire urbain. Au travers de ce constat, se joue alors la mise en œuvre de politiques à la fois différenciées (l'offre de services) et intégrées (par exemple autour du tourisme). Le projet du Pays basque a été fondé il y a vingt ans autour d'un objectif – alors précurseur – de réciprocité territoriale, sans capacité réelle à la mettre en œuvre dans la configuration intercommunale fragmentée qui prévalait. La fusion institutionnelle fait de ce principe le socle de bon nombre de politiques communautaires.

Sur le plan politique enfin, la première génération intercommunale a été le plus souvent fondée sur un pacte plus ou moins explicite : *« give my money back »*. L'intercommunalité est au service des communes et chacune doit y trouver son compte. La dilution intercommunale et l'hétérogénéisation interne mettent à mal ce pacte. Il est difficile d'assurer une comptabilité implicite des « retours communaux ». L'intercommunalité prend de fait une certaine

distance vis-à-vis de ses mandants communaux. Ce qui peut être perçu comme une forme de dérive démocratique et technocratique est aussi une opportunité : l'intercommunalité est certes de moins en moins au service de chaque commune, mais elle se positionne de plus en plus au service de son territoire dans son ensemble, et dans ses grands équilibres. Autrement dit, c'est moins la redistribution entre les communes qui fonderait progressivement le pacte intercommunal que la redistribution interterritoriale : une chance pour les relations ville-campagne ?

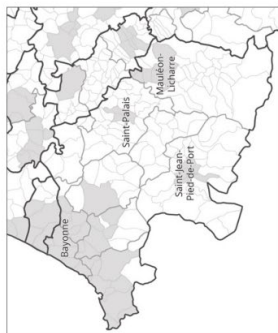
## **Du changement des pratiques aux adaptations du cadre réglementaire**

Le paysage en pleine transformation, que l'on a tenté ici de décrire succinctement, a ceci de particulier qu'il ne tient pas à une intention politique nationale relative à l'organisation institutionnelle des relations ville-campagne. Il constitue la résultante d'un processus de maturation de l'intercommunalité et d'un facteur de mutation indirect : la recomposition en XXL des pouvoirs locaux (nouvelles régions, etc.) Il s'agit donc d'une dynamique de changement par le bas, autour des pratiques et des représentations collectives, riche de sa diversité. L'enjeu national consiste avant tout à l'accompagner et la faciliter. Deux pistes sont à l'ordre du jour. La première viserait – autour du droit à la différenciation – à rendre possible la capacité d'adaptation des compétences intercommunales en fonction de la diversité des territoires qui composent chaque intercommunalité. La seconde tendrait à garantir, sur le plan de la gouvernance, l'évolution constatée vers un pacte

intercommunal moins lié à la redistribution commune par commune. Cela nécessiterait de combiner de façon plus équilibrée la représentation des communes et de la population au sein de la gouvernance communautaire. Une rupture délicate avec le modèle communaliste français ?

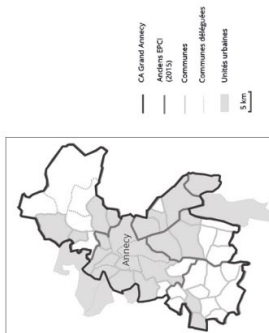
## Le modèle mixte-intégré

Communauté d'agglomération Pays Basque



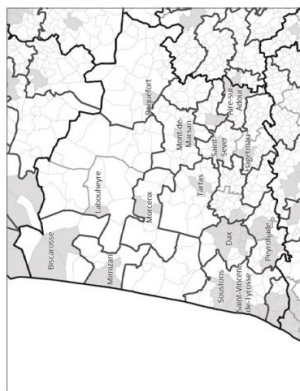
## Le modèle mixte-dilaté

Communauté d'agglomération du Grand Annecy



## Le modèle résiduel-fragmenté

Les Landes



Communauté d'agglomération  
Mauges Communauté



# **Les espaces ruraux en France aujourd'hui : dynamiques démographiques et recomposition sociale**

par Pascal CHEVALIER,  
professeur des universités en géographie,  
UMR ART-Dev, Université Montpellier 3

et Marc DEDEIRE,  
professeur des universités en aménagement,  
UMR ART-Dev, Université Montpellier 3

## **Un constat partagé par les scientifiques : un repeuplement durable des campagnes françaises**

La recomposition démographique des espaces ruraux français est aujourd'hui une réalité confirmée et qui n'est plus à discuter. Depuis plus d'une cinquantaine d'années, les recensements généraux de la population confirment un repeuplement de l'espace rural qui, à chaque période intercensitaire, paraît prendre de l'ampleur. Les derniers résultats du recensement de 2016 confirment cette tendance

qui semble à présent, à l'échelle nationale, bien s'inscrire dans la durée. Aujourd'hui, un peu plus de quinze millions de personnes, soit 24 % de la population de la France métropolitaine, résident dans l'espace à dominante rurale tel qu'il est défini par l'Insee. Depuis 1962, la population rurale française s'est accrue de plus de 15 %, dépassant largement le niveau qu'elle atteignait soixante ans plus tôt.

Pour mesurer l'importance de ce processus de recomposition démographique, il faut le resituer, au préalable, dans un contexte historique du peuplement des campagnes. Au niveau national, le développement du capitalisme industriel s'est accompagné, notamment dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et au cours de la première moitié du siècle suivant, d'un glissement massif et durable de la population agricole et rurale vers les villes et les activités industrielles. La période de l'après-guerre connaît encore une accentuation de l'exode rural consécutif à la modernisation accélérée de l'agriculture française et la forte expansion des pôles urbains. Avec le déploiement de l'économie tertiaire, les villes connaissent alors un accroissement démographique important avec son apogée (+3,5 % par an) entre 1975 et 1982. Même si celui-ci reste largement positif depuis, il enregistre un tassement sensible à partir des années 1980, démontrant ainsi que les villes ne sont plus, comme par le passé, marquées par un transfert conséquent et univoque de la population provenant de leurs campagnes environnantes, les migrations rurales interrégionales l'emportant de plus en plus sur les transferts intra régionaux. De plus, l'accroissement s'opère désormais essentiellement au bénéfice de la périphérie de ces pôles qui, à partir du début de la décennie 80, devient la catégorie spatiale la plus



dynamique. Dans le même temps, les bourgs ruraux et leurs périphéries enregistrent une variation plus linéaire de leur population. Seule catégorie spatiale, avec les pôles urbains, à connaître une croissance positive ininterrompue depuis 1962, ils constituent encore des centres d'emplois relativement attractifs et stables.

Mais le comportement le plus original, car indépendant du processus classique d'urbanisation de l'espace, est celui des communes rurales isolées, vaste ensemble très hétérogène comptant plus de dix mille unités, dont la seule caractéristique commune est une très faible influence des espaces urbanisés. Leur croissance démographique, amorcée à l'échelle nationale dès le milieu de la décennie 90 se maintient, voire se renforce. Si les derniers recensements de la population confirment le rôle premier joué par les phénomènes migratoires, le rajeunissement consécutif à l'arrivée de nouvelles populations moins âgées affecte désormais leur composante naturelle et détermine un rééquilibrage progressif du solde naturel durement affecté par l'exode séculaire des jeunes.

## **Les caractéristiques de l'immigration rurale**

Aujourd'hui, les communes de l'espace rural qualifié, dans les décennies précédentes, de « rural profond » bénéficient d'un nouveau scénario de croissance. Elles connaissent des changements fondamentaux largement sous-estimés, voire totalement occultés, par l'importance prise par des phénomènes comme la périurbanisation dans la période actuelle. Pourtant, il s'agit d'une réalité, ancrée dans l'histoire, qui n'est plus contestée par les chercheurs.

Dans les années 1970, le phénomène, précurseur de la situation actuelle, s'inscrit dans l'esprit post soixante-huitard. Le mouvement hippie, la création de communautés, la volonté de rupture avec la société dominante et le modèle urbain qui la caractérise, la recherche de l'isolement et le retour vers la nature marquent l'arrivée de ces nouvelles populations.

La volonté de se marginaliser de la société environnante conduit ces migrations vers les zones rurales souvent les plus isolées et les plus reculées. Les campagnes, tenues à l'écart du développement industriel, des activités culturelles modernes et de la société de consommation, semblent, paradoxalement, trouver profit de cet ensemble de manques, générateurs jusqu'alors du départ des autochtones.

La croissance urbaine des années 1960 et 1970 s'accompagne donc de l'émergence de courants idéologiques auréolés d'options écologiques, dénonçant les nuisances du monde urbain.

De ceux-ci naissent des vagues de retour à la terre et à la nature, couplées par la suite de tentatives de vie communautaire excluant toute forme de productivité. Le marginal, le hippie, qui ont connu à ce moment-là leur heure de gloire, vont progressivement laisser place à de nouveaux courants néo-ruraux forts différents dans leur nature, leur ampleur et leur modalité d'insertion dans le milieu rural.

À partir des années 1980, et surtout au tournant des années 2000, les nouveaux courants migratoires deviennent fort différents des phénomènes marginaux que l'on connaissait jusqu'alors. Même si des liens existent entre les deux types de migration, les courants d'immigration qui se mettent en place ont une dimension tout autre. Leur impact

est sensible dans le milieu rural, aussi bien sur le plan économique, social que démographique.

Pour cette nouvelle population, le mythe d'une campagne synonyme d'un mieux vivre s'accommode de la présence d'objets usuels de la vie urbaine.

Ainsi, l'équipement des maisons et certaines habitudes acquises en ville se mêlent étroitement au cadre et au mode de vie ruraux de ces immigrants. Dans le même temps, la garantie de revenus réguliers pour le ménage apparaît comme le fait primordial et indispensable pour assurer la pérennité de l'installation, cette situation se démarquant nettement du comportement des précédents migrants.

C'est de ce mélange subtil des avantages et des facilités des deux mondes, l'urbain et le rural, que naît l'originalité du comportement de cette population. Le refus systématique de l'intégration économique, jusqu'ici en vigueur dans les précédents retours, n'est plus de mise dans le processus actuel.

Des enquêtes effectuées dans le sud de la France par le Centre régional de la productivité et des études économiques (CRPEE) et l'UMR ART-Dev dès les années 2000 et portant plus précisément sur les caractéristiques des migrations vers les zones rurales profondes du midi méditerranéen et sur les mécanismes explicatifs, permettent d'expliquer ces déplacements. Les principaux enseignements fournis par ces recherches sont confirmés par des analyses similaires menées dans d'autres régions françaises et s'inscrivent en harmonie avec les résultats du recensement général de population de 2016, établis pour l'ensemble de l'espace rural français.

L'observation de la population migrante fait apparaître trois particularités singulières par rapport aux populations rurales autochtones :

- il s'agit majoritairement de ménages jeunes, souvent avec des enfants en bas âge ;
- ce sont des actifs ou des individus en âge d'activité, les retraités n'ayant qu'un poids limité dans l'ensemble des flux ;
- le niveau de formation des migrants est nettement supérieur à celui des populations d'accueil.

Selon des enquêtes menées en 2014 en Languedoc-Roussillon et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'origine géographique des migrants interrégionaux se situe principalement dans les espaces périphériques des deux régions méridionales (entre 20 et 23 % des migrants). Suivent ensuite la région parisienne (19 %), l'étranger, et plus particulièrement l'Europe du Nord, le reste provenant de l'ensemble du territoire national. Les deux tiers des ménages résidaient avant leur mobilité en milieu urbain.

Quelle que soit la provenance géographique des immigrants, les motivations à leur mobilité représentent une combinaison de facteurs associant l'économique au non économique. Dans l'ensemble des réponses, le cadre de vie et la volonté de retour au pays, dans une acceptation large et nuancée de ce terme, avec une référence fréquente à la famille, jouent un rôle aussi déterminant que les facteurs de motivation liés à l'emploi ou, plus largement, aux raisons économiques.

Des mobilités professionnelles accompagnent les migrations, ces dernières étant majoritairement le fait de

populations en âge d'activité. Ainsi, sur le millier de ménages interrogés en Languedoc-Roussillon, soit près de deux mille adultes, 60 % avaient un emploi avant la migration. Ils ne sont plus que 43 % à l'arrivée dans la région et retrouvent progressivement le même taux d'activité qu'avant leur mobilité au cours des années qui suivent leur installation en milieu rural.

La chute du taux d'activité est la conséquence de la migration à l'échelle du ménage et, à cette occasion, de la perte d'emploi fréquente pour un des deux partenaires. La ventilation des nouveaux ruraux entre les différents secteurs d'activité dans lesquels ils s'inscrivent est assez conforme aux potentiels d'emploi offerts par le milieu rural, avec toutefois un poids majoré pour l'agriculture.

Les caractéristiques socioprofessionnelles dominantes des migrations vers le milieu rural sont, d'une part, une forte mobilité professionnelle des individus et, d'autre part, une mobilité sociale pour un bon tiers d'entre eux. La mobilité au bénéfice des campagnes est donc une démarche très large de la part de l'individu ou du ménage qui l'effectue. Au déplacement géographique, avec le plus souvent un passage de l'urbain vers le rural, vient se superposer un changement fréquent d'activité économique comme de statut social. Ainsi, la venue dans l'arrière-pays rural méditerranéen accroît le nombre des travailleurs indépendants de manière spectaculaire.

La difficulté de trouver un emploi salarié dans les zones rurales profondes, c'est-à-dire relativement éloignées du milieu urbain, explique pour partie la trajectoire sociale que suit une part importante des nouveaux ruraux. La volonté de renforcer le caractère indépendant du mode de vie choisi

conduit également les migrants à s'orienter vers la création de leur propre activité.

La faiblesse du marché de l'emploi conduit une partie d'entre eux à chercher ailleurs que dans le cadre local les revenus nécessaires à la vie du ménage.

Cela se traduit par un accroissement des distances effectuées pour travailler et une intensification des flux de migrations quotidiennes. Cela peut aboutir à une recherche de palliatifs économiques divers. La croissance du travail au noir et des emplois saisonniers, l'augmentation des bénéficiaires du RMI et le recours prolongé à l'assistance familiale favorisent une montée de la pauvreté et de la précarité, conduisant à une dégradation du tissu social local.

La création d'emplois par les migrants eux-mêmes, sur la base d'activités individuelles dans le cadre de microentreprises, apparaît comme la résultante de contraintes économiques, mais également comme l'expression d'un choix délibéré d'indépendance et d'individualisme. L'analyse des activités économiques implantées en milieu rural, et plus particulièrement des activités nouvellement créées, permet, d'une part, de confirmer certains des résultats observés lors des enquêtes sur les migrations, d'autre part, d'amener des informations relatives aux nouvelles activités et à leurs modalités de fonctionnement dans les milieux de faible densité.

# **Les complémentarités entre les villes petites et moyennes et leurs campagnes : levier de visibilité dans le contexte métropolitain**

par Jérémie BRUN,  
doctorant en économie, AgroSup Dijon

L'évolution vers un contexte métropolitain de plus en plus prégnant peut s'expliquer à travers deux raisons : l'une spatiale, l'autre politique. Spatiale car la métropolisation consiste en une concentration, dans les villes les plus grandes, de la population, des activités de commandement et des fonctions tertiaires supérieures. Politique car la métropole est, depuis la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, un nouveau statut d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale), remanié par la loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) en 2014, puis par la loi NOTRe en 2015. France Stratégie, dans une note d'analyse de 2014<sup>3</sup>, décrit trois types de villes : dans un premier temps,

---

3

[http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/na-fs-territoires-ok\\_2.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/na-fs-territoires-ok_2.pdf)

les métropoles, dans un deuxième temps, les villes qui pourront le devenir et dans un troisième temps, les chefs-lieux de régions qui ne pourront jamais le devenir.

Ces orientations vont évidemment dans le sens de la nouvelle carte des régions et décrivent la croissance comme inclusive (LAJUDIE, 2014). En ce sens, le développement, l'attractivité et la croissance des métropoles devraient bénéficier aux autres villes et territoires.

La valorisation des métropoles semble donc engendrer une dépréciation des autres villes de taille plus réduite, et plus largement des espaces de faible densité. Cet article n'a pas vocation à aller à l'encontre des volontés politiques de concentration démographique et économique, mais veut montrer le potentiel existant dans les territoires non-métropolisés, à travers les complémentarités entre les villes et leurs campagnes dans les dimensions sociale, économique ou patrimoniale. Plus encore, l'articulation entre territoires peut être un enjeu de visibilité dans le contexte métropolitain actuel. Il s'agit de porter un regard renouvelé sur ces villes et leur territoire au travers des dimensions géographiques, économiques et politiques (Demazière *et coll.*, 2012).

## **Une structuration des campagnes par les villes... et par les centres-bourgs**

Les zones environnantes des villes petites et moyennes sont structurées par ces dernières, du fait de leur nombre important de services et d'équipements (Édouard, 2014). Ce sont des éléments charnières dans l'organisation territoriale de proximité (Aubert *et coll.*, 2011). Les centres-bourgs situés à proximité de ces villes sont également essentiels car ils



évitent de longs déplacements aux ménages situés dans les campagnes. Les services et équipements les plus rares, comme les cinémas, les gares ou les hôpitaux, sont principalement situés dans les villes centres, alors que ceux qui relèvent des besoins quotidiens, par exemple les bureaux de poste, les boulangeries ou les médecins, sont plus dispersés dans les territoires et peuvent notamment être présents en quantité dans les centres-bourgs (Jousseume *et coll.* 2016). Il existe donc une complémentarité entre la ville centre et les centres-bourgs afin de répondre au maximum aux besoins des ménages résidant dans les campagnes.

## **Une combinaison entre la sphère productive et la sphère présentielle**

D'après la définition de l'Insee<sup>4</sup>, l'économie est partagée entre deux sphères, l'une présentielle et l'autre productive. La première correspond aux activités permettant la production de biens et de services dans le but de satisfaire les besoins des ménages présents localement et la seconde est à mettre en relation avec la production de biens consommés majoritairement en dehors de la zone concernée. Les villes, petites et moyennes, concentrent les activités des deux sphères économiques (Carrier *et coll.*, 2002) et sont d'autant plus enrichies par le développement de services à la personne (Doré, 2010) et par la persistance agricole et manufacturière (Aubert *et coll.*, 2014), dans leurs zones périurbaines et rurales. En contexte de non-métropolisation, une ville ne peut fonctionner seule et a ainsi besoin de ces zones

---

<sup>4</sup> <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1886>

environnantes pour trouver une pleine logique économique, notamment basée sur la localisation différenciée des activités et des ménages.

## **Une complémentarité des patrimoines naturels et culturels**

Le cadre de vie fait partie des atouts des villes petites et moyennes et de leur territoire (Mainet, 2011) et celui-ci peut s'appréhender sous différents domaines, dont celui des patrimoines. Ces villes sont en effet souvent marquées par des centres anciens patrimonialisés (Taulelle, 2010), constitués d'un fort patrimoine culturel.

Au-delà des frontières de la ville, les sites culturels prennent place dans un patrimoine paysager, composé de plaines bocagères, de forêts, de collines ou encore de cours d'eau, dans lequel s'insèrent également les villages alentour au centre urbain.

Dans cette logique, il existe une offre territoriale qui peut être construite à travers la complémentarité des patrimoines naturels et des patrimoines culturels, et plus largement des campagnes et des villes. Ces dernières constituent ainsi des portes d'entrée à la découverte de ces richesses, à la base de la qualité du cadre de vie et des éléments de communication des EPCI et de leur office du tourisme.

## **Pour aller plus loin : des relations plus intégrées entre EPCI éloignés de la métropolisation ?**

Les villes petites et moyennes et leur campagne se nourrissent les unes les autres et se trouvent ainsi dans une forme de cohésion territoriale. Toutefois, en contexte non métropolitain, il peut être possible d'aller plus loin en se basant sur les différentes territorialités des personnes pratiquant les territoires, et donc en dépassant les frontières intercommunales. Il apparaît en effet une incohérence de plus en plus flagrante entre les périmètres institutionnels et les périmètres fonctionnels (Audiar, 2015). Il s'agit de réfléchir à la mise en œuvre d'une interterritorialité politique, même si celle-ci fait face à des difficultés, notamment quand il s'agit de penser l'articulation entre deux EPCI où la présidence n'est pas assurée par le même parti politique (Vanier, 2005). Ce serait là une façon de réfléchir une structuration partagée de ces territoires, dans le sens d'une meilleure coopération et d'une concurrence moindre entre eux, pour une visibilité grandie face aux métropoles.

## **Des propositions pour une co-structuration des territoires des villes petites et moyennes en contexte non métropolitain :**

Les EPCI des territoires des villes petites et moyennes font face à un manque d'ingénierie, en particulier dans les communes rurales. Il pourrait ainsi être réfléchi à des fonds pour une mise en œuvre d'agence d'urbanisme entre plusieurs territoires voisins, dans les zones non

métropolitaines, afin d'apporter une aide à la décision politique, à travers la production de connaissance et d'animation territoriales, et ce, dans un rôle de « poil-à-gratter ».

Les périmètres des SCoT pourraient être élargis, afin de réfléchir à une costructuration plus importante des territoires non métropolitains, entre villes et campagnes, et d'inciter d'autant plus les élus de différents territoires à échanger et à construire ensemble. Des démarches d'inter-SCoT existent mais elles sont seulement motivées par le volontariat politique.

La mise en en forme de stratégies communes pourrait être incitée et accompagnée. Il existe en effet des enjeux communs pouvant être à la base d'une telle réflexion : le vieillissement démographique, la perte de centralité matérielle ou encore la valorisation patrimoniale.

## Références bibliographiques

AUBERT F., MARCELPOIL E.-G., LARMAGNAC C., « Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité – processus et scénarios », *in* DATAR, Territoires 2040 : revue d'études et de prospective « Des systèmes spatiaux en perspective », Documentation française, p. 107-127, 2011.

AUBERT F., DETANG-DESSENDRE C., « Chapitre 8. L'emploi rural, des bassins de production agricoles aux zones d'emploi urbaines », *in* JEANNEAUX P., PERRIER-CORNET P. (Dir.), *Repenser l'économie rurale*, Éditions Quæ, p. 123-141, 2014.

AUDIAR, « Les démarches inter-SCoT. Note d'analyse sur les démarches interSCoT », 2015.

CARRIER M., DAMAZIÈRE C., « Introduction. La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *in* *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Vol. avril, N° 2, p. 135-149, 2012.

DAMAZIÈRE C., SERRANO J., VYE D., « Introduction », *in* *Revue Norois*, N° 223, 2012.

DORÉ G., « Le développement local hors métropolisation : quels facteurs ? Des avantages comparatifs des espaces non métropolisés », *in* *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 33, p. 107-122, 2010.

ÉDOUARD J.-C., « Des stratégies exemplaires pour les villes petites et moyennes ? Enjeux de développement et d'aménagement », *in* Wikiterritorial, 2014.

JOUSSEAUME V., TALANDIER M., « Bourgs-centres et petites villes en France », *in* *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, N° 32, 2016.

LAJUDIE B., « Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? », La note d'analyse, *France Stratégie*, 2014.

MAINET H., « Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », in *Mots. Les langages du politique*, « Les collectivités territoriales en quête d'identité », Vol. 97, N° 3, p. 75-89, 2011.

TAULELLE F., « La France des villes petites et moyennes », in CAILLY L., VANIER M. (Dir.), *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, p. 149-168, 2010.

VANIER M., « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in ANTREAUME B., GIRAUT F. (Dir.), *Le territoire est mort, vive les territoires !, Une (re)fabrication au nom du développement*, IRD, p. 317-336, 2005.

## **Quelle place pour les jeunes dans les territoires ruraux ? Entretien avec Bertrand Coly<sup>5</sup>**

**Tout d'abord, pourquoi ce rapport, portant sur la place des jeunes dans les territoires ruraux, publié en janvier 2017<sup>6</sup> ?**

Ce rapport nous avait été commandé par le gouvernement de Manuel Valls<sup>7</sup>. Cette demande s'inscrivait en amont des élections présidentielles et législatives du printemps 2017, traduisant l'inquiétude du gouvernement au sujet des votes extrêmes dans les territoires ruraux. Cette commande fut toutefois relativement tardive au vu de la priorité Jeunesse qui avait été affichée dès 2012 par le gouvernement. Pour le CESE, ce rapport s'inscrivait dans la suite de travaux relativement fournis sur la question de la jeunesse – en matière de logement, de droits formels et de droits réels –, ainsi que de travaux portant sur l'attractivité et la mobilité dans les ruralités. Le rapport sur la place des jeunes dans les territoires ruraux permettait donc de croiser ces différents travaux.

---

<sup>5</sup> Conseiller au CESE, au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, ancien secrétaire général du Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC), rapporteur de « Place des jeunes dans les territoires ruraux » (Janvier 2017)

<sup>6</sup> CESE, « Place des jeunes dans les territoires ruraux », 30 janvier 2017. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Mme Danielle Even et M. Bertrand Coly, rapporteurs au nom de la section de l'aménagement durable des territoires et de la section de l'éducation, de la culture et de la communication

<sup>7</sup> Lettre du Premier ministre en date du 19 juillet 2016.

**Quels nouveaux constats avez-vous faits en menant cette mission ?**

Parmi toutes les personnes ayant participé à ce rapport, nous avons été nombreux à faire plusieurs découvertes. Nous ne mesurons pas à quel point les questions de mobilité impactaient les trajectoires de vie des jeunes ruraux.

Selon la maîtrise – à la fois physique et psychologique – que chaque individu a de l'espace autour de lui, sa vision du territoire est différente. Elle évolue notamment avec l'obtention du permis de conduire, et donc avec l'âge.

Par ailleurs, nous avons observé que les inégalités entre les jeunes femmes et les jeunes hommes existent de manière très exacerbée dans les territoires ruraux, avec des degrés divers selon la mobilité, les parcours de formation, les parcours professionnels, ou encore la place des jeunes dans l'espace public. Enfin, nous avons également découvert une forme de radicalisation d'une partie des jeunes ruraux face aux institutions, qui se traduit notamment par l'abstention, et le vote en faveur de l'extrême droite.

**Quel est le profil type du jeune rural ?**

Les jeunes ruraux viennent en moyenne de milieux à plus faible revenu, ce qui impacte leurs trajectoires académiques : de fait, ils rentrent souvent plus vite sur le marché du travail. Ils sont également plus engagés, en étant bénévoles dans des structures associatives notamment. Pourtant, les jeunes sont moins bien perçus en milieu rural. Leur engagement s'effectue dans des lieux où ils sont entre eux, hors des lieux de pouvoir. Contrairement à l'image d'Épinal, la relation intergénérationnelle est souvent difficile.



### **Quel est le rapport du jeune rural au jeune urbain ?**

Il n'y a pas de rupture culturelle : par exemple, on écoute Soprano un peu partout ! Pour une partie des jeunes ruraux, il y a une attirance pour la ville et en même temps on renvoie sur le monde urbain un certain nombre d'images négatives, par exemple la perception de la grande ville comme d'un endroit « où l'on peut crever dans la rue sans que personne ne se retourne ». Le sociologue Benoît Coquard montre bien dans ses travaux menés en Haute-Marne ce ressenti chez certains jeunes ruraux.

Quand ils sont en quatrième ou en troisième, les jeunes ruraux veulent tous partir. C'est plus tard, souvent quand ils sont déjà partis d'ailleurs, que cette perception du territoire change. Les jeunes néo-urbains éloignés de leur territoire d'origine sont, quant à eux, en attente de ce que l'on appelle une « *qualité de vie* ».

### **Les fractures territoriales se jouent-elles dès la jeunesse ?**

Beaucoup de choses se jouent dès la jeunesse, avec au premier chef la détermination du projet professionnel. Pourtant, la problématique « jeunesse » reste un impensé des politiques publiques dans les territoires. Les décideurs n'ont pas de prise sur ces questions-là. Les acteurs associatifs sont exsangues financièrement, et ne sont pas outillés pour faire face à ces problématiques. Les différents acteurs qui s'occupaient du lien avec les jeunes – comme les foyers ruraux par exemple – sont aujourd'hui laminés, notamment parce que le ministère de l'Agriculture n'a plus de vocation

d'animation du territoire rural, et ce depuis une dizaine d'années. Du côté des élus, le constat est semblable.

Une bonne nouvelle toutefois : on constate que des stratégies mises en place ont bien fonctionné, comme les Projets éducatifs territoriaux (PEDT), soutenus par les Caisses d'allocations familiales. Cela a été vertueux, notamment dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, bien que cette politique se concentre sur les enfants de moins de 11-12 ans.

Globalement, la question des jeunes est une déclinaison des autres problématiques. Typiquement si l'on prend la question du logement : dans les territoires ruraux, la question du foncier se pose assez peu – il y a beaucoup de bâtis vides. Mais pour un jeune qui arrive en apprentissage ou en tant que jeune salarié, il est très difficile de trouver un logement locatif. Ainsi, si l'on ne prend pas le problème spécifiquement sur les jeunes, on passe à côté. Il ne s'agit pourtant pas de politiques très coûteuses : par exemple, à Parthenay dans les Deux-Sèvres, un dispositif a déjà été lancé pour faciliter l'accès des jeunes à la location.

**Quelles propositions pouvez-vous formuler aujourd'hui pour favoriser l'implication et la prise en considération des jeunes en milieu rural ?**

Il y a un problème de coordination entre les acteurs. La semaine dernière à Rennes, une consultation des jeunes a été lancée par exemple – sous forme de dialogue structuré – à la fois par la ville et par l'agglomération. Mais en regardant de plus près, je me suis rendu compte que le conseil régional et

la CAF avaient également pris des initiatives dans le même sens !

Dans l'Indre, le diagnostic mené par la CAF en 2017 sur les questions de jeunesse a été mené en même temps que l'année de la jeunesse au conseil régional de Centre-Val de Loire. Il y a donc un manque de lisibilité de l'action publique sur cette question.

Une politique territoriale de la jeunesse consolidée et intégrée devrait se déployer à l'échelle des bassins de vie et donc des EPCI : on pourrait imaginer partir des PEDT pour élaborer des *projets jeunesse de territoire*, et ainsi travailler sur les questions de logement et de mobilité. Tout cela reste à faire.

Un an après le rapport, nous sommes un peu inquiets : nous avons travaillé avec les CAF, et il y avait une volonté de leur part de pouvoir avancer. Mais dans le cadre de la nouvelle Convention d'objectif et de gestion, l'État serait sur le point de refuser l'augmentation des crédits fléchés sur la question des politiques de jeunesse. Des espaces de vie sociaux – à titre d'expérimentation – avaient commencé à être lancés, mais tout cela est en train de s'arrêter depuis un mois.

**Avec les campus ruraux de projets, une des propositions de votre rapport, voyez-vous un moyen d'ouvrir les jeunes ruraux sur la ville et sur l'Europe ?**

Sur les territoires, il y a les missions locales qui accompagnent les jeunes les plus fragiles. Mais au-delà, beaucoup d'initiatives dans les territoires sont à relever :

En Ardèche, avec AJIR, existent une pépinière d'entreprises et un espace d'accompagnement social et

d'éducation populaire. Cela offre un soutien intégral aux jeunes ;

Dans les Côtes-d'Armor, sur chacun des cantons, il y a des structures éclatées (notamment portées par les chambres consulaires). Il faudrait ainsi rassembler les acteurs et les coordonner ;

Au sud de l'Indre : il y a des territoires où il n'y a rien et d'autres qui développent des projets de jardins partagés, fablab, espaces de coworking.

Pour structurer ce genre d'initiative, notre rapport préconisait la mise en place de campus ruraux de projets, espaces dédiés à l'accompagnement des jeunes dans leurs projets de créations d'activités économiques, sociales, culturelles ou festives.

Aujourd'hui, un certain nombre des dispositifs d'engagement des jeunes (Erasmus, Service civique, Service volontaire européen), leviers de mobilité, ne peuvent pas à être suffisamment développés dans ces territoires : les acteurs ne sont plus en capacité de les animer. Il faudrait qu'il puisse y avoir des personnes pour les porter, cela passe notamment par des subventions pour les structures d'animation. Il faut dans tous les cas qu'on parvienne à développer les séjours européens, pour lutter contre les problématiques d'enfermement – en territoires ruraux, comme en territoires urbains (idées également développées dans le plan Borloo<sup>8</sup>).

Sur la problématique de l'orientation, il conviendrait de lutter contre l'autocensure : on constate que les ruraux font

---

<sup>8</sup> Le plan Borloo, présenté en avril 2018 et finalement abandonné, proposait 19 programmes en vue d'une réconciliation nationale.

peu d'études alors qu'ils sont plutôt bons académiquement. Il y a une méconnaissance de la sphère professionnelle, du fait de la faible présence d'emplois sur les territoires. La question des déserts médicaux vient de là : les jeunes ruraux ne vont pas en médecine ! Il faut donc se demander comment faire en sorte que ces jeunes-là découvrent ces milieux qui leur sont éloignés. Les conseils d'administration des collèges et lycées peuvent être un pivot pour faire en sorte qu'il puisse y avoir des chercheurs et universitaires qui favorisent l'établissement de liens entre universités et structures sur les territoires. Cela participe à la mobilité et l'interconnexion entre les territoires.

Il existe un Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) ayant pour but de développer des organisations de jeunes. L'idée serait de doter davantage ce fonds pour soutenir les initiatives de jeunes, en mutualisant le financement entre plusieurs ministères.

### **Comment voyez-vous l'avenir aujourd'hui ?**

Si la République ne vient pas aux jeunes de ces territoires, jamais ceux-ci ne viendront à la République.

Certains individus se retrouvent piégés dans les territoires. Il y a 25 % des jeunes qui sont sans emploi ni formation dans les territoires ruraux, contre 20 % sur l'ensemble du territoire national. Un grand nombre de jeunes sans activité vivent chez leurs parents : pour eux, le sentiment d'être piégé est fort et réel.

Depuis un an, nous avons effectué une cinquantaine d'interventions sur les territoires avec mes co-rapporteurs :

certaines décideurs mesurent l'enjeu et ont besoin aujourd'hui d'avoir des outils un peu structurés qui permettent de prendre en main cette question. Cela passe par deux problématiques : la question de la gouvernance de ces politiques-là bien sûr, mais aussi de la participation des jeunes.

Propos recueillis par Quentin Jagorel

## La nécessité d'un changement d'approche de la relation villes-campagnes

# **Hors des métropoles, point de salut ? Les capacités de développement des territoires non métropolitains**

par Gwénaél DORÉ,  
consultant, enseignant à l'EM Management de Caen et  
chercheur associé à l'UMR SAD-APT (Équipe Proximités)

## **Le poids incontestable de la métropolisation**

La performance, au sens de l'efficacité économique, a été en permanence au cœur de l'aménagement du territoire en France, et pas seulement la solidarité/équité. Mais l'objectif de diffusion de la croissance sur le territoire a été remplacé par celui de recherche de nouveaux ressorts de la compétitivité au travers notamment de la mobilisation des territoires comme facteur de croissance. Et d'une résorption des déséquilibres qui a marqué les années d'une sorte de keynésianisme spatial (de Gaudemar, 1995), on est passé dans l'après Trente Glorieuses à un désengagement de l'État, à une volonté d'auto-organisation des territoires, à une recherche de compétitivité. La métropolisation a été une



préoccupation constante de l'aménagement du territoire mais l'optique a changé : l'objectif de rééquilibrage de la France (« Paris et le désert français ») a été remplacé par celui de polarisation (pôles de croissance), et la recherche d'équilibre a laissé la place au déséquilibre (du fait des ségrégations et de l'étalement urbain).

Sur le plan économique, le rôle des concentrations physiques d'entreprises a été relevé par de nombreux économistes. Marshall fait référence à l'« atmosphère » des districts liée à l'agglomération industrielle. Perroux et Hirschman misent sur les pôles de croissance et les effets de propagation. Porter valorise les concentrations d'entreprises, les « clusters ». Enfin, les théories de la Nouvelle économie géographique (NEG, Krugman, 1991) ont mis récemment l'accent sur les économies d'agglomération : celles-ci sont favorisées par des externalités cumulatives et des rendements croissants d'adoption, associés aux bénéfices de la localisation à proximité d'autres entreprises et qui permettent la réduction des coûts de transaction, et selon une dépendance au sentier – ou dépendance au chemin emprunté – qui joue comme un processus d'autorenforcement. Se combinant avec la théorie de la croissance endogène (à savoir l'endogénéisation du progrès technique : les agents économiques produisent de l'innovation, et les connaissances constituent un stock de capital humain qui peut être accumulé), la NEG va conclure que s'opposer à l'agglomération serait inefficace.

Ainsi selon nombre d'économistes, l'efficacité commanderait de concentrer l'effort sur les pôles majeurs

afin d'en maximiser l'effet moteur et de favoriser les régions les plus compétitives pour assurer un meilleur effet d'entraînement grâce aux économies d'agglomération et de redistribuer ensuite ce surcroît de richesses aux régions moins favorisées. Replacé à l'échelle européenne, « donner de l'argent à Lisbonne est (...) une façon de donner de l'argent à l'Alentejo puisque « l'argent dépensé à Lisbonne induit plus de croissance que l'argent dépensé dans l'Alentejo » (Davezies et al., 1998). Investir ailleurs que dans les pôles majeurs serait au mieux un jeu à somme nulle, au pire une faute car cela reviendrait à dilapider les ressources des fonds publics : « une politique d'incitation au développement productif favorisant les régions les plus pauvres des pays les moins avancés peut non seulement avoir pour effet de gaspiller des fonds rares pour des projets peu rentables, mais pousse aussi à déresponsabiliser les régions motrices » (Davezies, 2008).

## **Le ruissellement très modéré des métropoles**

Sur les vingt-deux métropoles institutionnelles, en dehors des cas d'Aix-Marseille-Provence et de Lille, les autres ne prennent en compte qu'entre 78 % et 54 % de la population de l'aire urbaine, et la moitié a une population inférieure à l'unité urbaine correspondante (Doré, 2017). Toutefois, certaines métropoles ont de fortes interdépendances avec les territoires voisins (FNAU et al., 2017). Ainsi Toulouse, Nantes, Rennes voient entre 30 et 40 % des emplois qui sont occupés par des travailleurs habitant en dehors du territoire. Sur les 53 milliards d'euros de richesse généré par l'aire urbaine de Lyon, le tiers des salaires des entreprises de la

métropole (environ 6 milliards d'euros) est versé à quelque cent quatre-vingt mille salariés résidant en dehors (Insee Auvergne-Rhône-Alpes, 20 mars 2017).

Mais le ruissellement fonctionne moyennement. Les contrastes sont importants entre les métropoles. Quatre groupes peuvent être distingués selon la dynamique de l'emploi développée (moyenne sur la période 2009-2014) : des métropoles partagent leur dynamisme avec les territoires régionaux avoisinants (Rennes, Nantes, Aix-Marseille, Lyon, et, dans une moindre mesure, Bordeaux), d'autres se développant en relatif isolat (Toulouse, Lille, Montpellier, à la dynamique de l'emploi plus favorable dans la métropole que dans les zones périphériques), d'autres présentant au contraire une dynamique d'emploi plus faible que celle des territoires régionaux avoisinants (Grenoble et Strasbourg), d'autres à l'emploi décroissant comme dans leurs zones périphériques (Nice et Rouen), comme l'indique une étude d'économistes de Nanterre reprise par le CGET et France Stratégie (Brunetto et al., 2017).

Ainsi le récent rapport parlementaire de la mission d'information commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation (Viala et al., 2018) conclut que « le ruissellement n'est pas une solution », et que « la métropolisation concourt à la marginalisation de nombre de territoires intermédiaires ». Ce rapport constitue une salubre prise de distance par rapport à l'accent mis sur les métropoles depuis une quinzaine d'années par les pouvoirs publics.

À cela, il faut ajouter que les effets négatifs de la concentration économique, à savoir les dés-économies d'agglomération, notamment la congestion automobile, la pollution, le coût et la disponibilité du foncier, etc. jouent toutefois en défaveur des métropoles dont la surproductivité est surestimée (cf. Bouba-Olga, Grossetti, 2014). À l'opposé, l'empreinte historique de la localisation des activités – car l'espace n'est pas une page blanche – et les capacités d'innovation (plutôt incrémentale) sont favorables aux territoires hors métropoles. Il convient donc de se désintoxiquer de la mythologie CAME « Compétitivité, Attractivité, Métropolisation et Excellence » (Bouba-Olga, Grossetti, 2018).

### **Les « avantages comparatifs » des territoires non métropolitains**

Les espaces non métropolitains disposent par conséquent d'« avantages comparatifs » qui activent les facteurs favorables à la dispersion des activités. Ce sont les ressources naturelles immobiles (au-delà des AOC...), l'atténuation du coût des transports et de la distance, la mise à distance des activités polluantes et des activités nécessitant foncier et main d'œuvre (fuite de la concurrence), la main-d'œuvre et les compétences spécifiques (il s'agit d'une proximité reposant sur des connaissances tacites articulées avec des connaissances codifiées), l'entrepreneuriat réactivé par des néo-résidents (assurant une polyvalence et des liens avec des marchés extralocaux, et réalisant ainsi un mix d'encastrement, entre une proximité physique et une proximité organisée dans des réseaux), et enfin les aménités

provenant du cadre de vie... Les exemples de réussites entrepreneuriales au sein des espaces non métropolitains ne manquent pas (Bouba-Olga, 2017 ; Dumont, 2016).

De fait, on constate une résistance des territoires non métropolitains, malgré les effets de la désindustrialisation. Ainsi la part du PIB hors des quatorze premières métropoles était toujours au milieu des années 2010 de 49 % (Lajudie, 2014), et celle de l'emploi de 56,3 % (pour environ 60 % de la population (Poupard, 2015)). Malgré une hausse de l'emploi productif dans les quatorze métropoles (+ 5,5 %) et une baisse dans le reste du territoire (- 21 %), la majorité des emplois productifs se situe toutefois encore hors des métropoles : ainsi, les quatorze métropoles représentaient 44,4 % du total de l'emploi productif français en 2011 contre 37,3 % en 1975, ce qui aboutit encore à 55,6 % en dehors de ces métropoles (Poupard, 2015).

Certes, entre 2008 et 2012, les très grandes aires urbaines – les métropoles – ont eu des trajectoires favorables en termes d'emploi, ce qui n'est généralement pas le cas des autres aires urbaines. Ainsi, entre décembre 2008 et décembre 2012, sur la base des statistiques de l'ACOSS concernant l'emploi salarié privé, une dizaine de métropoles contribuent à elles seules à près de 70 % des créations nettes d'emplois salariés privés, et « si au total deux cent vingt des sept cent soixante-dix aires urbaines françaises connaissent une progression de leur emploi salarié privé, elles n'engrangent au total qu'une progression de cent deux mille emplois (le reste du pays en perdant trois cent vingt-deux mille) » (Davezies, Estèbe, 2016). Toutefois, d'après

certaines analyses (Rieutort, 2017) menées sur la base d'une classification du territoire inspirée par EUROSTAT selon le degré d'urbanisation (de dense à très peu dense)<sup>9</sup> et sur les données de l'Insee concernant les actifs occupés, entre 2008 et 2013, « la contraction de l'emploi frappe à la fois les zones denses (de - 0,3 à - 0,6 %/an en moyenne) et très peu denses (- 0,3 % »), et seules les communes peu denses tirant leur épingle du jeu avec un très léger accroissement » (+0,09 %) : il s'agit certes des actifs au lieu de résidence, ce qui pourrait sous-estimer la concentration des emplois au lieu de travail et par conséquent dans les ensembles urbains, mais les données en fonction du lieu de travail sur la dernière période (depuis les années 2000) donnent à peu près les mêmes tendances (échanges avec L. Rieutort, 2017).

Les aires urbaines du Sud-Ouest et de la façade atlantique, plus particulièrement les plus grandes, sont celles qui ont le mieux résisté à la crise de 2008, et leur population active de 25 à 54 ans s'accroît nettement (+ 6,5 % à Toulouse) (Borzić, Le Jeannic, 2014). La divergence des territoires est donc surtout interrégionale (au détriment du quadrant Nord et au profit de l'Atlantique et du Sud) : « l'effet géographique apparaît plus important que l'effet taille » (Poupard, 2015), et on observe surtout « un décrochage du Nord-Est par rapport au Sud-Ouest » (France Stratégie, 2016).

---

<sup>9</sup> Pour plus d'explications sur les espaces denses à espaces très peu denses, voir dans notre conclusion, la partie « Des délimitations du rural dépendantes des définitions de l'urbain ».

## **Atouts et limites de l'économie résidentielle**

Aux côtés de fonctions de production toujours importantes, dans l'industrie et dans l'agriculture, s'est par ailleurs affirmé pour les territoires l'intérêt de l'économie résidentielle tirée par la captation importante de revenus résultants de productions et de travail effectués dans d'autres territoires et de transferts sociaux (Davezies, 2008), notamment au travers du retour des retraités. L'augmentation de la mobilité des ménages a renforcé l'économie « résidentielle » sur les territoires : elle génère des revenus qui irriguent les territoires indépendamment de leur capacité productive, et elle valorise des avantages de nature culturelle, environnementale, paysagère et patrimoniale. D'où l'impératif d'identifier ces aménités et leur capacité à créer du développement. Les atouts incontestables de l'économie résidentielle sont donc le repeuplement des campagnes – entraînant notamment le rétrécissement de la « diagonale aride » – et l'extension du périurbain. Mais les risques sont la soutenabilité environnementale et sociale, avec le risque d'assistanat, des menaces sur la cohésion nationale et l'avenir du financement des transferts sociaux.

Il convient en conséquence de marcher sur ses deux jambes : l'économie productive et l'économie résidentielle, et de dépasser ainsi un dilemme efficacité/équité qui consisterait à juxtaposer pôles de compétitivité et espaces résidentiels. « À trop privilégier l'une de ces deux jambes, un processus d'éviction tend à créer les conditions d'une atrophie durable de l'autre pilier de l'économie locale » (Tanguy, Davezies, 2005). On assiste en effet aujourd'hui à

un retournement de la localisation d'entreprises, notamment en faveur de l'ouest français : des entreprises suivent les ménages, et non plus l'inverse (Aubert, Mouhoud, 2005), à la recherche d'actifs qualifiés soucieux de concilier carrière et cadre de vie, d'autant plus que les entreprises (notamment du tertiaire et du fait des nouvelles technologies) sont de plus en plus mobiles et qu'il y a un faible différentiel du pouvoir d'achat effectif entre Paris et la province, et que les compétences des actifs qualifiés, cumulées avec la prévision de baisse de la population active, pourraient en faire une matière première de plus en plus essentielle pour l'économie productive. Ceci entraîne de nouvelles demandes et des activités résultant des migrations résidentielles. S'affirment ainsi des systèmes « productivo-résidentiels » (Davezies, Talandier, 2014), fondés sur le dynamisme des agglomérations offrant dans la proximité avec leurs hinterlands ruraux une large palette de fonctions productives, résidentielles, récréatives, touristiques, tout au long d'un cycle de vie.

Mais face à cette nouvelle donne, les territoires sont inégalement dotés, en termes d'accessibilité, de services, de perception d'attractivité (héliotropisme, espaces littoraux...), de capital social, d'acteurs et de capacité de coordination. Les territoires qui gagnent sont surtout ceux qui offrent à la fois un cadre naturel remarquable (cf. littoral), une offre de services éducatifs, culturels et sanitaires de bon niveau de qualité (pour les entreprises mais également pour les ménages), et une accessibilité aisée aux métropoles régionales. Ceci appelle des politiques différenciées, adaptées au positionnement et aux configurations des territoires, ce



qui peut conduire à une certaine spécialisation fonctionnelle. En tout état de cause, tout particulièrement dans les territoires les moins dotés, la présence de leaders, l'organisation des acteurs et l'ingénierie sont des conditions déterminantes du (re)développement.

### **L'urbanisation ne se réduit pas à la concentration métropolitaine : une « France périphérique » à la fois urbaine et rurale...**

On assiste à la diffusion sur tout le territoire des modes de vie urbains et l'influence économique de la ville se fait sentir bien au-delà des métropoles. Les délimitations du rural sont en réalité dépendantes des définitions de l'urbain (le rural est souvent considéré en creux, au-delà de l'influence de la ville) et les aires urbaines sont un artifice statistique (elles sont le résultat de la densification des migrations domicile/travail). Quant au périurbain, il est habité par des gens qui sont des urbains, notamment par les migrations domicile/travail, mais aussi des ruraux en raison du cadre physique (paysages), de la faible densité, de l'accessibilité et la distance.

Selon le nouveau zonage en aires urbaines de 2010, 85 % de la population française vit en aire urbaine sur 50 % des communes, 95 % vivent sous l'influence de la ville (au sens des migrations domicile-travail) et la totalité des aires urbaines inclut pour les trois quarts des communes rurales (un habitant sur cinq). Ainsi, sur les deux cent quarante et une grandes aires urbaines structurées autour d'un « grand pôle urbain » (offrant plus de 10 000 emplois), 176 sont

constituées autour de villes petites et moyennes selon la définition habituellement retenue, 23 autour d'un pôle de moins de 20 000 habitants (le plus petit étant Ancenis), et 92 autour d'un pôle entre 20 000 et 50 000 habitants, et 61 autour d'un pôle entre 50 000 et 100 000 habitants.

### **Une importance variable de la population urbaine et rurale de la France selon diverses typologies**

|                                                            | Population urbaine | Population rurale                              |
|------------------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------------------|
| Typologie Aires urbaines (2010)                            | 95 %               | 5 %                                            |
| Typologie Unités urbaines (2007)                           | 77,5 %             | 22,5 %                                         |
| Typologies des campagnes (INRA-CEMAGREF/Datar, 2012)       | 59,5 %             | 40,5 %                                         |
| Approche EUROSTAT, 2014, unités urbaines : 5 000 habitants | Denses : 41,7 %    | Intermédiaires : 24,5 %<br>Peu denses : 33,8 % |
| EDORA (2013), unités urbaines : 500 000 habitants          | 30 %               | 70 %                                           |

## **Conclusion : le rôle de l'État**

La « France périphérique » (Guilluy, 2014) est donc non seulement un espace résidentiel mais aussi un espace à potentiel économique : productif sur le plan de l'alimentation, de l'approvisionnement en énergie et eau, en matériaux de construction et en industrie. Quant à la mobilité interterritoriale des habitants, il faut en relativiser l'importance car elle s'exerce d'abord en fonction du cycle de vie et dans un rayon proche (70 % des personnes âgées de 30-59 ans restent dans le même département, Couet, 2006), et quotidiennement sur une courte distance (25km en moyenne, CGDD, 2010).

En conséquence, c'est l'ensemble des territoires qu'il faut mettre en capacité de se développer, en encourageant la diffusion des connaissances (« spillovers ») et les réseaux alliant proximité géographique et proximité organisée, et en prenant acte de la diversité des configurations territoriales. Au-delà des modèles promus (pôles de compétitivité, métropoles), la diversité des territoires et de leurs relations appelle la puissance publique à promouvoir des actions définies sur-mesure plutôt qu'à faire du prêt-à-porter (Bouba-Olga, 2017).

Le premier enjeu est l'accès de tous les territoires au très haut débit. Comme le soulignait le secrétaire d'État à la cohésion des territoires, Julien Denormandie, (*Le Monde*, 26/09/2017) : « *C'est une fracture territoriale inacceptable* ». En effet, aujourd'hui en France, seulement une personne sur deux a accès au très haut débit, et dans les zones rurales,

seulement une personne sur trois dispose du très haut débit. L'objectif doit être donc de respecter le plan adopté avec les opérateurs d'apporter du haut débit à tous dès 2020 (débit minimum de 8 mégabits par seconde), et du très haut débit (30 mégabits par seconde) en 2022. Cela est de nature à valoriser le potentiel des zones rurales, comme le mettait en valeur un rapport récent de Terra Nova (Bargès et al., 2017).

Dans l'actuel contexte de crise et de délocalisations (même en le relativisant), il conviendrait par ailleurs de se préoccuper d'actions visant le tissu productif des petits pôles et de leurs bassins ruraux à la situation diversifiée, d'où la nécessité d'un plan massif en faveur des territoires d'industrialisation ancienne de la France périphérique (Chalard, 2017), inscrit sur le moyen-terme (au moins une quinzaine d'années) et qui devrait combiner à la fois :

- un volet économique, permettant d'enclencher une diversification des activités ;
- un volet social avec pour objectif de réinsérer les populations dans la société (formation) ;
- et un volet environnemental, l'attractivité passant par une amélioration du paysage urbain.

Il serait également judicieux de soutenir la capacité d'innovation et de créativité des territoires périphériques ruraux, en stoppant la disparition des services publics, quitte à favoriser davantage leur mutualisation, et en appuyant des pratiques innovantes et propices au lien social, là où disparaissent les services de proximité (Torre, Bourdin, 2016), à savoir :

- les entreprises de l'économie sociale et solidaire (entreprises partagées ou collaboratives, coopératives d'activité et d'emploi) ;
- les circuits courts, l'agriculture paysanne, les épiceries solidaires ;
- l'économie circulaire et la valorisation des déchets,
- la levée de financements communs (crowdfunding) ;
- le crowdsourcing (rassemblement de collectifs innovants au sein de laboratoires d'idées).

Enfin, au-delà des régions élargies et des métropoles, le grand projet des années à venir devrait être de mettre en valeur la France maillée. À cet égard, il faut se réjouir de la mise à l'agenda par le gouvernement des villes moyennes, maillon essentiel de l'armature urbaine et de l'aménagement (alors que depuis une quinzaine d'années, on se contentait d'osciller entre un intérêt fort pour les métropoles et une compensation pour le rural), mais à condition de le positionner dans une action d'ensemble et non dans les seules actions en faveur du commerce et de l'urbanisme (Pointereau, Bourquin, 2018). Il faudrait par conséquent inscrire les différentes politiques contractuelles en cours (contrats de ruralité, plan Action cœur de ville, contrat de transition énergétique, éventuels contrats du ministère de la Culture) dans un contrat unique avec les territoires et comportant une véritable prévision pluriannuelle (Chahid, Doré, 2018), comme le préconise désormais le rapport parlementaire de Viala et al. (2018) et qui précise que le rôle premier de l'État serait d'apporter son soutien en termes

d'ingénierie et de simplification de certaines mesures ou procédures.

Bref, il s'agit pour l'État de redevenir acteur de l'aménagement du territoire dans un cadre partenarial (notamment avec les régions et les départements qui demeurent un acteur important des solidarités territoriales, comme nous avons pu le constater à propos d'une mission récente sur les contrats de ruralité, Chahid, Doré, 2018) et non descendant comme au temps des Trente Glorieuses (Lebreton et al., 2016). Mais le CGET aurait eu tendance à se considérer au cours des dernières années davantage comme un facilitateur que comme un acteur, selon le rapport sénatorial de H. Maurey et L.J. de Nicolay (2016). Or pour reprendre les propos de Cécile Duflot, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement et écologiste peu suspecte de jacobinisme, devant le congrès de l'Association des régions de France le 18 octobre 2012 : *« On ne peut pas non plus croire que l'État se réduise à un rôle de prospectiviste, d'observateur ou d'évaluateur. Garant de la solidarité nationale, de l'égalité des territoires ; c'est ça, le rôle régalien de l'État. Il doit donc devenir, au quotidien, un animateur, un négociateur et aussi un intervenant, un acteur et un régulateur de premier rang »*.

## Références bibliographiques :

ARTHUR W. B., 1990, « "Silicon Valley" locational clusters : When do increasing returns simply multiply ? », traduit en « La localisation des grappes de la "Silicon Valley" : à quel moment les rendements croissants conduisent-ils à une position de monopole », in RALLET A., TORRE A., 1995, *Économie spatiale et économie industrielle*, Economica.

AUBERT F., 2010, « Et si les choix résidentiels des ménages s'émancipaient des contraintes de localisation liées à l'emploi... ? », *Territoires 2040*, n° 1, DATAR.

Élisabeth

BARGÈS E., PECH T., COHEN M., 2017, *Que peut le numérique pour les territoires isolés ?*, Terra Nova

BOUBA-OLGA O., 2017, *Dynamiques territoriales – Éloge de la diversité*, Éditions Atlantique.

BOUBA-OLGA O., GROSSETTI M., 2014, *La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?*, hal-01078207.

BOUBA-OLGA O., GROSSETTI M., 2018, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?*, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699>

BRUNETTO M., CARRÉ D., LEVRATTO N., TESSIER L., 2017, *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, Economix.

CGDD, 2010, *La mobilité des Français, Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements*, 2008, décembre.

CHAHID M., DORÉ G., *Enquête flash sur des contrats de ruralité*, CGET, 2018.

CHALARD L., 2017, « Pour un « plan Marshall » des territoires d'industrialisation ancienne de la France Périphérique », *Atlantico.fr*, 20 Juin 2017.

COUET C., 2006 « La mobilité résidentielle des adultes : existe-t-il des parcours type » ? *France, portrait social*, édition 2006.

DAVEZIES L., en collaboration avec WISHLADE F., YUILL D., PRUD'HOMME R., 1998, « Economic and Social Cohesion in the European Union : the Impact of Member State's Own Policies », *Regional Development Studies*, n° 29, European Union.

DAVEZIES L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Éditions du Seuil, La République des Idées.

DAVEZIES L., TALANDIER M., 2014, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs – territoires résidentiels : quelles interactions ?*, DATAR, Collection Travaux.

DE GAUDEMAR J.-P., 1995, « L'aménagement du territoire », in BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Économica.

DORÉ G., 2009, « Attractivité retrouvée des zones rurales : atouts et risques de l'économie résidentielle », *Revue Pour*, n° 199, février,

DORÉ G., 2017, *Hors des métropoles, point de salut ? Les capacités de développement des territoires non métropolitains*, L'Harmattan.

DORÉ G. 2017, « Des services publics aux services au public », in COURCELLE T., FIJALKOW Y., TAULELLE F. (dir.), 2016, *Aménagement du territoire et services publics*, Presses Universitaires de Rennes



DORÉ G., 2017, « Les contrats de réciprocité », *colloque de l'Université de Clermont-Ferrand sur Métropoles, villes intermédiaires et espaces ruraux*, novembre

DUMONT G.-F., 2016, « La France des marges et l'indispensable attractivité des territoires », in WOESSNER R., *La France des marges*, Atlande

GUILLUY C., 2014, *La France périphérique*, Flammarion.

Insee Auvergne-Rhône-Alpes, 20 mars 2017, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2662033>

KRUGMAN P., 1991, « Increasing returns and economic geography », *Journal of Political Economy*, 99, 3, traduit en français : « Rendements croissants et géographie économique », in RALLET A., TORRE, 1995, *Economie spatiale et économie industrielle*, Economica.

FNAU, France Urbaine, AdCF, CGET, 2017, « 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises », *Métroscopie*, 7 juillet.

LEBRETON C., JOUEN M., BOUDEHEN C., 2016, *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe, Mission sur l'Aménagement du territoire : refonder les relations entre État et collectivités territoriales*, La documentation française.

MOUHOUD E.M. (dir.), 2006, « Mobilité des ménages versus mobilité des entreprises : de nouvelles marges de manœuvre pour l'action stratégique de l'État en direction des régions », *Revue Trimestrielle du Comité d'Analyse Stratégique*, n° 1.

MAUREY H., de NICOLAY L.-J., 2017, *Rapport d'information*, n° 565, Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 31 mai 2017.

LAJUDIE B., 2014, *Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ?*, France stratégie.

POINTEREAU R., BOURQUIN M., 2018, *Travaux relatifs à la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*, Délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales n° 526 (2017-2018), 30 mai.

POUPARD G., 2015, « Développement local et emploi productif, un monopole des métropoles ? », *Population & Avenir*, n° 725, novembre-décembre.

RIEUTORT L., 2017, « La ruralité en France : des potentiels oubliés ? », *Population & Avenir*, janvier-février, n° 731.

TANGUY P., DAVEZIES L., 2005, « Économie productive, économie résidentielle dans la base économique des Pays du Finistère », in LOLLIER J.-C. et al., 2005, *Les nouveaux facteurs d'attractivité dans le jeu de la mondialisation*, PUR.

Torre A., Bourdin S., 2016, *France : des réformes territoriales qui posent bien des questions*, *Population & Avenir*, 2016/2, n° 727.

VIALA A., CESARINI J.-F., VUILLETET G., 2018, *Rapport de la mission d'information commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*, Assemblée nationale, Bibliothèque des rapports publics, la Documentation française, mai.

**La contribution au PIB et à l'emploi  
des espaces non métropolitains**

|                                                               | Métropoles                                                                                      | Hors métropoles                      |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Part de la population                                         | 39,5 %<br>(14 1 <sup>res</sup> métropoles,<br>loi MAPTAM,<br>zones d'emploi +<br>Île-de-France) | 60,5 %                               |
| Part du PIB                                                   | 51 % (14<br>1 <sup>res</sup> métropoles)                                                        | 49 %                                 |
| Part des emplois français                                     | 43,7 % (14<br>1 <sup>res</sup> métropoles)                                                      | 56,3 %                               |
| Part de la population selon type de densité (EUROSTAT)        | 35,5 %<br>(Communes densément peuplées)                                                         | 64,5 % (densité moindre)             |
| Part des actifs occupés selon type de densité (EUROSTAT)      | 36,3 %<br>(Communes densément peuplées)                                                         | 63,7 % (densité moindre)             |
| Contraction de l'emploi, actifs 2008-2013 (L. Rieutort, 2017) | Zones denses : de<br>- 0,3 à - 0,6 %/an                                                         | Communes peu denses : +<br>0,09 %/an |
| Part de l'emploi productif                                    | 44,4 % (14<br>1 <sup>res</sup> métropoles)                                                      | 55,6 %                               |
| Poids relatif de l'emploi productif dans l'emploi total       | 35,1 % (14<br>1 <sup>res</sup> métropoles)                                                      | 34,1 %                               |

|                                             |                                                   |        |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------|
| Évolution de l'emploi productif 1975 - 2011 | +5,5 % (14 1 <sup>res</sup> métropoles)           | - 21 % |
| Emploi salarié industriel                   | 36 % (Île-de-France + 18 zones d'emploi)          | 64 %   |
| Emplois dans le secteur tertiaire qualifié  | 65 % (Île-de-France + 18 zones d'emploi)          | 35 %   |
| Cadres des fonctions métropolitaines (CFM)  | 67 % (14 1 <sup>res</sup> métropoles, loi MAPTAM) | 33 %   |
| Évolution des CFM 1999 - 2011               | + 46 % (14 1 <sup>res</sup> métropoles)           | + 46 % |

## **Villes-campagnes : réconciliation ou résilience ?**

par Vanik BERBÉRIAN,  
président de l'Association des maires ruraux de France

Comment réconcilier urbain et rural ? Je crois qu'il est réducteur de poser le débat en ces termes, car parler de réconciliation, c'est dire clairement qu'il y a conflit. Objectivement je ne le pense pas. Ou alors il faudrait préciser en quoi il y a conflit.

Peut-être s'agit-il de la résurgence de clichés qui perdurent par-delà notre histoire. Poser la question ainsi c'est aussi reconnaître que l'univers des collectivités, des élus, de l'État, en bref de l'action publique, vit dans un écosystème qu'il a lui-même construit, opposant progressivement les uns aux autres, dans les textes de loi, dans les règlements, en distinguant le grand du petit, en privilégiant une approche démographique. Vision souvent entérinée et entretenue par les médias.

Et pourtant, les urbains affectionnent la campagne, y compris de loin ou quand ils la connaissent peu ou mal. Les ruraux quant à eux ou pour beaucoup, rêvent d'aller en ville profiter de ses commodités quand il ne s'agit pas d'y trouver

du travail et d'y passer le plus clair de son temps. Tout ce monde-là se mélange joyeusement, librement, allègrement, le matin et le soir en semaine, le week-end, pendant les vacances, la porosité est forte. Même s'il existe des « frontières invisibles ou culturelles » la tendance est plutôt à la conciliation.

Une autre hypothèse, qui pourrait d'ailleurs s'ajouter à la précédente, est peut-être que l'usage du mot « concurrence » serait plus pertinent, parce que plus proche de ce qui fait le carburant permanent de notre société. Comment peut-il en être autrement lorsqu'une vision trop fortement libérale vient façonner le quotidien, bien au-delà de l'essentiel de nos activités économiques ?

## **À l'origine, un déséquilibre coupable et durable**

C'est bien de concurrence dont il s'agit au point que, dans la même strate de population voire dans un même espace territorial, les villes corsetées dans les impératifs d'attractivité, dépensent une énergie folle et des moyens financiers que je trouve indécents dans leurs corollaires bon teint, le marketing et la communication. Cette propension générale et partagée, à toujours vouloir être « *le plus* » a finalement conduit au déséquilibre lourd que nous connaissons entre territoires urbains et ruraux. Les collectivités et les territoires dont elles émanent ne sont pas dans le même rapport de force économique, financier et de pouvoir. Une seule illustration, la DGF (dotation globale de fonctionnement), que l'on pourrait appeler la discrimination globale de fonctionnement, considère qu'un habitant rural vaut la

moitié d'un habitant urbain. Alors de ce point de vue en effet, on peut parler de conflit.

De fait, le déséquilibre ne date pas d'aujourd'hui et s'aggrave jour après jour. Il continuera à s'aggraver tant qu'une politique assumée d'aménagement et d'équilibre des territoires ne sera pas engagée.

Qui sont les protagonistes responsables de cette histoire française ? Tous et chacun, chaque citoyen pris individuellement et collectivement, au travers des nombreuses structures qu'il anime, qu'elles soient sociétales, économiques, politiques, médiatiques...

Mais il me semble que la cause première soit culturelle et politique. Depuis cinquante ans, le mode de développement de notre pays n'a eu pour seule ligne de mire que le développement urbain, en consignait la ruralité dans une fonction unique de production alimentaire d'abord, puis d'aménités vertes ensuite.

## **Pour un aménagement équilibré des territoires**

Cette représentation a vécu. Il est évident que la répartition plutôt équilibrée de la population à dominante rurale sur le territoire français du XIX<sup>e</sup> siècle n'est plus. Il est tout aussi évident que les caractéristiques industrielles du XX<sup>e</sup> siècle s'estompent jour après jour. Les délocalisations ont marqué gravement et profondément les territoires concernés. Autre évidence, l'ère tertiaire se confond aujourd'hui avec l'ère nouvelle du numérique qui marquera définitivement le XXI<sup>e</sup> siècle. Or, devant tant de mutations

profondes, pouvons-nous continuer à faire comme si de rien n'était ?

De manière quasi subliminale, certains restent attachés aux marqueurs de ces époques passées. Cette nostalgie tant douloureuse que sympathique est, en fait, un frein au développement, une entrave à la construction d'un « monde nouveau », ce dernier prétendument réservé aux territoires urbains serait interdit aux territoires ruraux. « Le sens de l'histoire », alibi ou résignation de certains pour ne rien faire.

Ces mêmes dont la mauvaise foi ne trompe personne proclament : « il ne faut pas opposer villes et campagnes » comme pour mettre un point final à toute velléité de rebond et de renouveau des territoires ruraux.

Cette forme d'inertie coupable est finalement depuis longtemps bien commode pour les responsables politiques de tous les partis et pour l'État qui n'a jamais considéré, insuffisamment en tout cas, le véritable potentiel de la ruralité, laissant la plus grande partie du territoire français et les presque 25 millions d'habitants qui y vivent, dans une sorte de zone blanche. Ce maintien à l'écart ne fait que renforcer le sentiment d'exclusion et de fracture dont la traduction dans les urnes est évidente. Et ce n'est pas un « sentiment » quand se déplacer et être soigné, pour ne prendre que ces exemples, est une difficulté.

Le cas de la SNCF aujourd'hui incarne parfaitement la carence du pays en matière de volonté politique d'équilibre du territoire. On a privilégié la mobilité de métropoles à métropoles par le développement du TGV. Belle réussite certes, mais qui laisse dans l'ombre le reste du réseau que l'on nomme aujourd'hui et c'est très révélateur : secondaire !



Ce développement déséquilibré, voire univoque, s'en est trouvé facilité par une succession de lois pensées pour les espaces urbains en leur donnant, de fait, la primauté. Quant aux quelques rares lois en faveur de l'aménagement du territoire, elles ont toujours été conçues en compensation ou tentative de correction des déséquilibres, sans résultats suffisamment probants.

Bien sûr les mêmes observations sont applicables aux lois relatives à l'organisation administrative territoriale, qui s'évertuent à dévitaliser l'échelon de proximité et organisent son transfert au profit d'une dynamique de concentration.

### **Alors, comment s'en sortir ?**

À quelles conditions et avec quelles propositions ? On connaît les tensions entre girondins et jacobins.

Mais au-delà, il s'agit désormais dans un monde toujours plus rapide, de saisir les vecteurs d'une forme de coopération utile à l'amélioration du bon fonctionnement de notre pays.

Il y a pour nous un préalable. La question est de savoir si notre pays est capable de résilience et de changer son regard sur la ruralité. Comment faire de nos différences un levier en lieu et place de l'indifférence liée à la distance ? C'est un des défis qui consistent à voir l'écart comme un potentiel à déployer par les acteurs eux-mêmes et non comme une entrave rédhibitoire.

Des changements d'orientation et de méthodes dans le fonctionnement de nos organisations sont simples et possibles, par exemple :

- introduction dans le cursus de la haute fonction publique d'un temps long dans les associations et communes rurales ;
- création dans chaque secrétariat général de ministère d'un référent ruralité qui porte avec lui les spécificités à prendre en compte ;
- au niveau européen, la France doit parler au nom de tous ses territoires et s'assurer d'un attelage réglementaire et financier capable de mettre chacun en situation de se développer à un rythme équivalent ; ce qui n'est pas le cas en l'absence d'agenda rural, quand l'agenda urbain produit ses effets de renforcement des principes de concentrations des moyens.

## **Des défis communs à relever**

Urbains et ruraux ont des défis communs à relever. Communs parce que nous partageons un même territoire national et une même nécessité d'équilibre ou de cohésion, pour reprendre la terminologie officielle du moment.

La congestion automobile et des transports publics urbains, la pollution, l'accès aux ressources alimentaires et les besoins de transition énergétique, l'engagement citoyen et l'essoufflement démocratique sont autant de défis à relever dans l'intérêt du pays.

Or, l'organisation de la société excessivement structurée en réseau pose problème par son étanchéité. Cela déstabilise l'État, affaiblit le discours politique, insécurise les populations. En fait, appréhender les défis urbains et ruraux de concert serait peut-être une issue possible.

C'est le pari que font les maires ruraux : promouvoir la commune, quelle qu'en soit la taille, comme le lieu de conciliation par excellence, d'identification des besoins de proximité et d'utilisation des outils d'accès aux mondes. Chaque commune, avec ses particularités, ses spécificités qui la caractérisent, ses faiblesses et ses atouts sont le pivot à partir duquel les réponses peuvent se construire.

Mais ni la réconciliation ni la cohésion ne seront possibles si la notion d'espace territorial n'est pas mieux prise en compte dans la Constitution de la République.

Reconnaître les territoires ruraux et agir en conséquence, c'est en même temps mieux considérer les populations qui y vivent. C'est aussi renouer avec les habitants de ces territoires qui n'en sont pas moins, ne l'oublions jamais, des citoyens à part entière.

## **Olivier Dussopt : « Créer les conditions d'accès au droit commun »**

Secrétaire d'État auprès du ministre chargé de l'Action et  
des Comptes publics,  
président de l'association des petites villes de France,  
ex-député de l'Ardèche et maire d'Annonay

**Ancien maire d'Annonay et député de l'Ardèche, président de l'association des petites villes de France (APVF), vous connaissez les défis de revitalisation d'une petite ville et les problématiques des territoires périphériques. Quel est votre diagnostic aujourd'hui sur les divergences entre les territoires urbains, périurbains, les villes petites ou moyennes, et les ruralités ?**

Je crois que parler de *fracture* serait trop fort, car beaucoup de Français continuent d'avoir un lien très intime à plusieurs territoires à la fois, ruraux ou urbains. Mais il existe certainement une fêlure dans la relation entre les différents territoires de notre pays, une fêlure économique, sociale mais aussi politique et symbolique.

Or, pour œuvrer à la cohésion de nos territoires, nous avons appliqué pendant des années des politiques

catégorielles, spécifiques aux zones rurales ou aux quartiers. Dans la ligne de ce que le président de la République a expliqué le 22 mai 2018, je crois que ces réponses fléchées ne répondent plus aux enjeux d'aujourd'hui.

Réconcilier les territoires, c'est œuvrer à faciliter l'accès de tous au droit commun, plutôt que de créer des régimes d'exception. Symboliquement, les politiques ciblées sur un type de territoire et de population sont mal vécues par les autres tranches de la société, cela crée des ressentiments et des jalousies. Par exemple, on entend souvent les ruraux se plaindre de ne pas jouir d'un équivalent rural de la politique de la ville.

Plus fondamentalement, on rejoint ici l'enjeu de la mobilité, crucial pour les territoires. La fêlure territoriale tient essentiellement à l'inégale mobilité des citoyens, qu'elle soit économique, sociale, physique, culturelle, académique. Notre gouvernement a d'ailleurs fait de cet enjeu une colonne vertébrale de sa politique en souhaitant lutter contre « l'assignation à résidence ». C'est exactement l'enjeu pour les territoires : lutter contre l'autocensure scolaire, contre les phénomènes de séparation spatiale, de freins à la mobilité physique. Cela revient à œuvrer à l'égalité des chances, raison d'être de mon engagement en politique.

À l'échelle d'Annonay, j'ai constaté au quotidien cette assignation à résidence, parfois entretenue par les habitants eux-mêmes, de façon plus ou moins vindicative. Par exemple, des jeunes des quartiers les plus difficiles peuvent refuser de se rendre en centre-ville pour accéder aux services publics. On peut trouver des réponses localement pour lutter contre l'enclavement physique et psychologique, par exemple modifier les tracés des lignes de bus pour qu'elles intègrent

les quartiers les plus difficiles. Dans les espaces ruraux, l'aide au passage du permis de conduire est également un levier concret pour favoriser la mobilité des jeunes.

**Partagez-vous les constats du démographe Hervé Le Bras qui décrit les inégalités territoriales en France autour d'un double phénomène de métropolisation et de régionalisation ?**

Je souscris totalement à cette analyse qui décrit les inégalités territoriales autour d'une logique de double polarisation. C'est dans les régions les plus dynamiques que se développent les métropoles les plus dynamiques, et inversement. La régionalisation et la métropolisation s'alimentent mutuellement. Dans la région Grand Est, à l'exception de Strasbourg qui est une ville frontalière, les villes sont en perte de vitesse (Reims, Épinal, Charleville) et décrochent par rapport aux grosses métropoles des régions les plus attractives.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai refusé d'être le rapporteur du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain en février 2017, qui prévoyait la création de sept nouvelles métropoles en plus des quinze déjà existantes : Orléans, Tours, Dijon, Saint-Étienne, Toulon, Clermont-Ferrand et Metz. Je ne crois pas qu'il y ait véritablement vingt-deux métropoles en France. Orléans, Tours ou Clermont sont de très belles villes mais leur donner le statut de métropoles crée forcément un système à deux ou trois vitesses, avec des métropoles très attractives, et toutes les autres... toujours situées dans les régions moins dynamiques.

**On constate aujourd'hui que le solde migratoire dans les territoires ruraux est positif, alors que le solde d'accroissement naturel est négatif. L'avez-vous constaté en tant qu' élu et quel regard portez-vous sur cette réalité, certes timide mais bien réelle, de repeuplement des campagnes ?**

On le constate très clairement dans les territoires. Pour prendre l'exemple du Nord-Ardèche que je connais bien, la progression démographique y est constante depuis plusieurs années. On a observé une inversion de la tendance démographique à Annonay à partir de 2014. Ce regain de croissance démographique s'explique, en effet, par le solde migratoire positif qui compense un solde naturel négatif. On constate surtout ce regain démographique au nord de la ville, sur le versant tourné vers Saint-Étienne et Lyon. De nombreuses personnes travaillent dans ces grandes villes ou dans la vallée du Rhône et résident près d'Annonay, soit par choix de vie, soit parce que le foncier y est plus accessible. La requalification du centre-ville d'Annonay, l'amélioration du cadencement des TER et le développement des aires de covoiturage à proximité des gares n'est pas pour rien dans ce regain d'attractivité.

Je vois cependant un risque dans cette croissance démographique tirée par un solde migratoire positif : c'est celui du vieillissement de la population, les nouveaux arrivants n'étant pas tous de jeunes actifs. Ce choix de vie est souvent fait par des personnes en deuxième partie de carrière, ou par des retraités qui veulent se mettre au vert.

**Pensez-vous que les inégalités territoriales posent un problème d'égalité de traitement des citoyens, comme le pense par exemple l'association des maires ruraux de France (AMRF) ?**

C'est une position que je ne partage pas. Constaté que le niveau de dotations n'est pas le même pour un citoyen de la ville que pour un citoyen de la campagne ne suffit pas à dire que les pouvoirs publics les traitent de façon inégale.

Les collectivités urbaines ont des charges de centralité plus importantes car elles fournissent un accès aux services que les petites communes rurales n'assurent pas. Or, ces services et infrastructures profitent à tout le bassin de vie. Par ailleurs, il faut rappeler qu'en contrepartie le niveau d'imposition est plus élevé dans les grandes collectivités.

En matière d'égalité de traitement, le président de la République a également annoncé la création d'une instance d'équité territoriale. L'idée me semble intéressante même si je ne pense pas qu'il faille aller jusqu'à créer une voie de recours juridique.

**En tant que maire, qu'avez-vous fait pour briser les freins à l'attractivité économique de votre territoire ? Est-ce extrapolable à l'ensemble des territoires ?**

Je pense que les politiques qui se centrent uniquement sur l'aide à l'installation et sur des incitations purement économiques ne sont pas suffisantes. Travailler à l'attractivité d'un territoire, c'est créer les conditions qui feront que les gens auront envie de s'y installer – à savoir la vie culturelle, associative, sportive – mais également qu'ils pourront concrètement l'envisager. Sur ce dernier aspect, la diversification des emplois est primordiale : à Annonay, où le



secteur secondaire est historiquement prépondérant, nous avons travaillé à développer le tertiaire. Ceci est également important pour que les conjoint(e)s puissent trouver du travail et donc que les familles s'installent durablement dans le territoire.

**Plusieurs mesures, réelles ou supposées, cristallisent les crispations d'une partie des ruraux (fermeture des petites lignes de train, limitation à 80 km/h, alignement du prix du diesel), quelle est votre réponse à ces mécontentements ?**

Sur le ferroviaire, il n'y a pas de débat. Le gouvernement n'a jamais souhaité favoriser la fermeture des petites lignes.

La question de l'augmentation du prix du diesel présente un dilemme pour moi, comme en général les questions de fiscalité comportementale. D'un côté, c'est une mesure environnementale indispensable ; de l'autre, c'est un frein supplémentaire à la mobilité, surtout dans les territoires ruraux.

La même ambivalence se présente sur la limitation à 80 km/h pour les routes sans séparateur central. D'un côté, c'est une mesure efficace pour lutter contre l'insécurité routière ; de l'autre, elle est vécue comme vexatoire par les habitants des ruralités qu'elle concerne en priorité.

**N'y a-t-il pas une dépendance à l'emploi public dans la plupart des territoires peu attractifs ? Que faire face à ce phénomène ?**

Oui, c'est un fait. La réponse la plus évidente est d'inciter les élus locaux à travailler à la diversification des activités sur leur territoire.

Mais la prépondérance de l'emploi public (essentiellement des personnels de crèches, d'école, d'EHPAD, etc.) dans beaucoup de territoires pose la question du vieillissement des fonctionnaires. La révision générale des politiques publiques (RGPP), en mettant en place le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux il y a dix ans, a profondément érodé la base de la pyramide des âges dans la fonction publique d'Etat déconcentrée.

Aujourd'hui se pose la question du remplacement des fonctionnaires, à la fois sur le plan budgétaire et sur le plan de l'attractivité de la fonction publique. La direction générale des finances publiques (DGFIP) rencontre ainsi beaucoup de difficultés à attirer des personnes prêtes à travailler dans des trésoreries locales très isolées et resserrées autour d'un ou de deux agents. Nous avons donc une forte responsabilité aujourd'hui pour mettre en place une gestion prévisionnelle de l'emploi public dans les territoires peu attractifs.

Au-delà du seul vieillissement, la dépendance à l'emploi public peut créer des situations très critiques. Par exemple, la ville de Joigny (Yonne) est une sorte de ville-martyr de la RGPP. La fermeture du régiment dans la commune a entraîné un effondrement en cascade : départ des familles de militaires, fermeture de classes et de nombreuses autres structures qui n'atteignaient plus la taille critique pour se maintenir.

Afin de relocaliser de l'emploi public dans les zones les moins attractives, la dernière loi de programmation militaire a autorisé le ministère de la Défense à recruter, dans quatre régions et à titre expérimental, des fonctionnaires civils de catégorie B sur contrat de trois ans afin de pourvoir des

emplois sur lesquels une vacance durable a été constatée (notamment des analystes informatiques).

**Sur l'accès aux soins, qui est une très forte préoccupation pour les ruraux, que faire ?**

Alors que les élus pointent très souvent le retrait des services de l'État (administration fiscale et préfectorale) dans les territoires, on constate en effet que les ruraux sont avant tout attachés au maintien près de chez eux des services publics de l'éducation et de la santé, que la dématérialisation ne permet pas de délocaliser.

Concernant l'accès aux soins, les maisons de santé pluridisciplinaire (MSP), qui permettent à plusieurs médecins de mettre en commun leurs cabinets, sont une solution intéressante. Aujourd'hui, pour ouvrir une MSP, l'agence régionale de santé (ARS) exige que deux médecins s'associent et qu'un troisième puisse s'installer dans la structure. Seulement, ce système ne peut être pérenne que si les hôpitaux locaux (qui assurent le plus souvent l'accueil d'urgence, les soins de suite et disposent d'un service de gériatrie) sont maintenus. En effet, aujourd'hui, dans beaucoup de territoires, les centres hospitaliers locaux s'appuient sur le réseau de médecins généralistes de proximité et permettent *in fine* leur maintien dans la zone. La priorité est donc de soutenir ces hôpitaux locaux. Marisol Touraine avait, à la fin de la dernière mandature, mis en place un système de filet de sécurité sur la part T2A du financement de ces établissements de santé afin d'amortir leurs éventuelles baisses d'activité. Je pense qu'il faut aller plus loin, et c'est le sens des prochaines annonces d'Agnès Buzyn.

**En tant que président de l'APVF, vous avez défendu le 1 % métropole. En quoi serait-ce une piste intéressante ?**

L'idée consiste à flécher 1 % des produits de fiscalité économique des métropoles vers leurs territoires périphériques, pour financer certains projets structurants et assurer le lien entre les petites villes et les métropoles. C'était un « pavé dans la mare », dans le contexte de la dernière élection présidentielle, afin de souligner l'importance de construire un lien entre les métropoles et les petites communes alentour. Ce lien est d'ailleurs réciproque, car les métropoles auront besoin à l'avenir de leurs territoires périphériques, notamment dans le développement des énergies renouvelables. Ce dispositif, que je trouve pertinent, nécessiterait une définition plus précise de ses modalités de mise en œuvre : qu'est-ce qu'un territoire périphérique d'une métropole, par exemple ?

Toujours est-il que cette initiative a permis d'ouvrir un dialogue constructif et partenarial entre l'APVF et l'association des métropoles (France urbaine). Cette dernière défend plutôt les contrats de réciprocité qui encouragent les complémentarités et les coopérations entre les espaces ruraux, périurbains et urbains. Brest Métropole et Toulouse Métropole ont déjà signé ce type de contrats.

Dans tous les cas, il ne s'agit pas de dire qu'un outil unique est la solution pour tisser un lien entre les territoires. Il faut plutôt réfléchir à leur complémentarité.

**Quel rôle aura l'Agence de cohésion des territoires annoncée par le président de la République ?**

Il faudra voir quelles sont les prérogatives exactes de cette agence, notamment comment elle s'associe au commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Mais je reste persuadé que l'enjeu majeur est d'apporter de façon plus efficace et coordonnée un soutien aux collectivités, notamment les plus petites, en matière d'ingénierie territoriale. Si la nouvelle agence parvient à se saisir de cet enjeu, dans un maquis de compétences très complexe, alors elle sera très utile.

Propos recueillis par Quentin Jagorel

# **Nous devons changer le regard que nous portons sur nos campagnes**

par Quentin JAGOREL et Thomas JANICOT  
hauts fonctionnaires

Le regard porté sur la ruralité dans le débat public actuel pâtit de schémas mentaux hérités du passé : l'opposition binaire à la ville, l'image d'une campagne qui se vide de ses habitants, ou d'un monde de paysans qu'il faut aider face à un déclin inéluctable. En témoignent les analyses, souvent caricaturales, développées à la suite du dernier scrutin présidentiel, séparant la France en deux blocs : l'un urbain, dynamique et inscrit dans la mondialisation, l'autre rural et décroché.

Il suffit pourtant de se rendre en Ardèche ou en Corrèze, dans l'Indre ou en Saône-et-Loire pour constater que la réalité est souvent bien éloignée de ces poncifs. À l'aube de ce nouveau quinquennat, repenser les politiques publiques en faveur des territoires ruraux impose donc de changer en profondeur le regard que nous portons sur nos campagnes.

En premier lieu, la France rurale ne doit pas être ramenée à un espace nécessairement en perte de vitesse démographique. Les ruralités, dans toute leur diversité géographique, sociale et culturelle, représentent 85 % de la

superficie nationale et vingt-sept millions de Français. La vieille grille d'analyse construite autour de la « diagonale du vide » a fait son temps. Aujourd'hui, à quelques exceptions près comme la Haute-Marne ou le Cantal, l'espace rural français est en voie de repeuplement, essentiellement grâce à un solde migratoire positif.

Les néoruraux sont désormais en majorité de jeunes couples avec des enfants en bas âge, et non plus des retraités comme il y a encore trente ans.

Ce repeuplement par l'installation d'une population jeune a comme conséquence d'augmenter à son tour l'accroissement naturel de ces territoires et donc de favoriser à moyen terme leur revitalisation.

En second lieu, les ruralités ne peuvent pas être résumées à la seule agriculture : 72 % de l'activité économique rurale est aujourd'hui réalisée dans le secteur tertiaire ! L'agriculture présente évidemment un enjeu considérable pour nos campagnes et des solutions devront être apportées aux agriculteurs, face notamment au poids de la contrainte réglementaire, aux difficultés de financement de l'innovation pour les petites exploitations ou aux déséquilibres du partage de la valeur dans la chaîne agroalimentaire.

Pourtant, dans trop de discours, l'enjeu pluriel des ruralités est confondu avec celui de l'agriculture, qui n'en est pourtant qu'un aspect. Ceci s'explique sans doute par la défense efficace des intérêts agricoles dans des lobbys structurés depuis des décennies.

Porter un regard nouveau et optimiste sur les ruralités ne signifie toutefois pas qu'il faut ignorer leurs difficultés et les nombreux défis auxquels elles doivent faire face.

Le premier est celui de l'accessibilité des services au public. L'accès aux soins devient une préoccupation majeure alors qu'un million de Français vivent à plus de trente minutes d'un service d'urgence. Les difficultés d'accès aux services de l'emploi et aux services sociaux pour les personnes les plus vulnérables, le maintien de zones blanches sur des pans importants du territoire plaide en faveur d'une politique ambitieuse qui permettra à tous les citoyens d'accéder aux services dont ils ont besoin.

Le second défi est celui de la dynamisation économique de nos territoires. Le récent rapport de juillet 2016 de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) souligne que le taux de vacance commerciale dans les centres des villes moyennes de France dépasse les 10 % en 2015. Ce constat rappelle l'urgence pour les élus locaux, avec l'appui de l'État, de remédier à la dévitalisation des centres-bourgs.

Parallèlement, le soutien au tissu de PME implantées sur nos territoires, le développement de zones industrielles génératrices d'emplois et surtout le développement de la couverture numérique et téléphonique du territoire, sans laquelle il ne peut y avoir d'attractivité à l'heure d'une mondialisation connectée, doivent être les priorités de cette mandature présidentielle.

Il est vrai que l'Etat s'engage massivement depuis plusieurs années en faveur des ruralités : trois milliards d'euros ont été alloués pour couvrir la France en très haut débit d'ici 2022, un milliard d'euros de dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR) devrait être accordé aux collectivités rurales pour 2017. La création en



mai 2016 des contrats de ruralité, imaginés sur le modèle des contrats de ville et destinés à soutenir des projets structurants pour les territoires, devrait soutenir significativement l'investissement public local.

Par ailleurs, la création de mille quatre cents maisons de santé pluridisciplinaires, la mise en place d'une garantie d'accès aux soins urgents en moins de trente minutes, le développement de la télémedecine, la création de trois cent soixante-quatre maisons de services au public (MSAP) dans tous les départements de France vont contribuer à renforcer l'accessibilité des services aux publics dans les zones les plus déficitaires. Ces investissements resteront, selon les dernières annonces, une priorité pour le nouveau gouvernement.

L'Etat peut compter sur l'action déterminée de nombreuses collectivités locales rurales, premières concernées par ce combat. La montée en puissance des intercommunalités et des nouvelles régions constituera sans aucun doute une opportunité pour ces territoires de repenser leur stratégie en faveur du développement rural.

Pourtant, l'heure est aujourd'hui à un véritable changement de paradigme, pour que les ruralités ne soient plus seulement considérées comme des territoires à soutenir, mais au contraire deviennent des terres dans lesquelles il faut investir. Les territoires ruraux français regorgent de forces vives et d'atouts qui doivent être développés : l'offre de foncier y est importante et peu chère, l'énergie photovoltaïque, la biomasse et la géothermie y sont des relais de croissance indéniable.

La ruralité est aussi un formidable levier d'attractivité touristique, encore trop peu exploité, alors que 70 % des

touristes étrangers qui viennent en France se partagent entre Paris et la Côte d'Azur.

Des sites touristiques exceptionnels existent pourtant un peu partout sur le territoire : ils sont autant d'atouts sur lesquels nous devons investir, à l'heure où l'écotourisme et l'œnotourisme se développent, et où notre position de première destination touristique mondiale est concurrencée par l'Espagne et les États-Unis.

Toutes les politiques menées pour les ruralités atteindront très rapidement leurs limites si nos campagnes ne sont pas, une fois pour toutes, regardées comme contrastées, multiples, et tournées vers l'avenir.

Tribune initialement publiée dans *Le Monde*,  
le 13 juillet 2017

# Déprise des villes moyennes françaises : pour une approche renouvelée

par David DJAÏZ, haut fonctionnaire  
et Achille WARNANT, doctorant EHESS,  
responsables du cycle « Villes moyennes »  
de la Fondation Jean-Jaurès.

Vitrines vides, stores baissés, rues désertes, habitat dégradé... le problème de la déprise des villes moyennes françaises est revenu récemment au cœur de l'actualité après une longue période de silence. Le cycle de conférences, d'auditions et de réflexions que nous avons lancé en septembre 2017 à la fondation Jean Jaurès, et qui est appelé à s'inscrire dans le temps long, vise à sortir du registre du reportage et de l'émotion, pour documenter le phénomène avec précision et proposer des solutions opérationnelles.

Il repose sur trois « fils rouges » que nous nous attachons à développer ici :

- tout d'abord, un *souci*, celui de continuer à concilier l'aspiration unitaire constitutive de notre République et de notre pays avec son irréductible diversité territoriale et humaine ;

- ensuite, une *conviction* : celle que les villes moyennes constituent un ressort profond du pays, de son identité, et qu'il est plus pertinent de poser le problème de la crise des territoires en s'intéressant à ces villes moyennes qu'en parlant sans discernement d'une « France périphérique », concept qui nous paraît trop lâche et imprécis ;
- enfin, une *ambition* : celle, à travers le laboratoire des villes moyennes, de renouveler les instruments de l'aménagement du territoire, avec une conception de l'« État stratège » qui n'est ni l'État aménageur tout puissant de la Datar ni l'État abstentionniste de la théorie du « ruissellement territorial ».

## **Le souci de concilier l'aspiration unitaire et l'irréductible diversité**

S'intéresser aux villes moyennes équivaut à d'emblée mettre un pied dans la diversité française. Quoi de commun entre Béziers, Alençon et Agen ? Nevers, Douai et Gap ? Ces villes appartiennent toute à la strate des villes moyennes (entre 20 et 50 000 habitants) qui regroupent un quart de la population des aires urbaines françaises et un cinquième de l'emploi total métropolitain, mais chacune s'enracine dans un environnement ainsi que dans une histoire singuliers, ne serait-ce que parce que certaines se trouvent à proximité des grandes aires métropolitaines, tandis que d'autres constituent des centralités isolées dans la ruralité.

Pourtant ces villes moyennes ont été le pilier de la construction de la nation unitaire. D'abord lieux de

concentration de toutes les fonctions productives sous l'Ancien Régime, des commerçants, des artisans, des professions libérales, bref de la « bourgeoisie », elles ont été, sous la Révolution, le fer de lance du maillage administratif du pays puisque les villes moyennes s'identifient peu ou prou à ce que l'on a appelé au XIX<sup>e</sup> siècle « la France des préfectures ».

Il apparaît que les villes moyennes sont le point d'équilibre entre les forces centripètes et la tendance décentralisatrice à l'œuvre dans notre République. Dans un contexte de désaffiliation sociale grandissante et de risque de sécession territoriale, le souci des villes moyennes paraît ainsi primordial pour préserver les équilibres du pays.

### **Repenser les équilibres territoriaux à équidistance de l'égalitarisme centralisateur et du « laissez-faire » girondin**

Les dynamiques propres de la mondialisation ont amené une concentration des fonctions de production dans les territoires métropolitains, ce qui peut entraîner une fragilisation des villes moyennes, d'autant qu'à partir des années 1960 la stratégie des pouvoirs publics a été orientée en priorité sur les « métropoles d'équilibre » au détriment de cette zone grise que constituent les « villes moyennes ». Ce désintérêt pour les villes moyennes a duré près de quarante-cinq ans. Avant le projet « Action cœur de ville » (lancé en décembre 2017), le dernier plan gouvernemental en faveur des villes moyennes datait de... 1973.

La thèse d'un appauvrissement massif des villes moyennes, durant cette période, doit cependant être, sinon

contredite, au moins relativisée, dans la mesure où la comptabilisation de la richesse au moyen de la « demande agrégée » donne pour les villes moyennes des résultats très supérieurs à ce que la spécialisation productive sur le territoire français peut laisser imaginer, en raison de la circulation des revenus du travail, du capital et des transferts sociaux des aires métropolitaines productives vers le reste du territoire français (Davezies, 2012).

Cependant, le sentiment que certains territoires sont en décrochage est net dans la population française. Le sujet est revenu au cœur de l'agenda politique avec la campagne présidentielle de 2012. À cette époque, il fut bien davantage question d'une « France périphérique », qui se définissait négativement comme « tout ce qui n'est pas les grandes métropoles », que des villes moyennes.

Notre conviction, c'est que le concept de « France périphérique » est mal formé. Il désigne une réalité trop diverse pour être englobé sous la notion unitaire de périphérie. Surtout, il fait fi des variations d'échelle nécessaires pour comprendre les équilibres territoriaux. La notion de périphérie est relative et dépend elle-même de la notion de centralité ; les périphéries et les centralités se distribuent à toutes les échelles spatiales. En revanche, les villes moyennes sont une réalité tangible, dont le déclin, loin d'être uniforme, est cependant mesurable à l'aide de quelques agrégats : le taux de vacance commerciale et le taux de vacance de l'habitat en centre-ville en forte hausse, le nombre faible d'emplois qualifiés par rapport à la moyenne nationale, la qualité dégradée de l'offre culturelle, le vieillissement de la population, les soldes migratoires souvent négatifs.

Le choix de braquer les projecteurs sur les villes moyennes atteste une conviction et une certitude. Une conviction : le déplacement de l'activité vers les périphéries (le fameux « périurbain »), en raison de l'étalement urbain, n'est pas une fatalité. Une certitude : le combat pour la revitalisation des villes-centres n'est pas une simple affaire de redynamisation commerciale ou d'amélioration de l'habitat (même si ces sujets sont primordiaux pour leurs habitants) ; il en va aussi de la pérennité du tissu social français et d'une certaine idée de la cohésion nationale.

## **De nouveaux instruments**

Enfin, ce cycle de conférences a été l'occasion d'affirmer une ambition, celle du renouvellement des instruments d'aménagement du territoire.

Si les instruments planistes et volontaristes comme la Datar ne sont plus d'actualité, en raison de la crise des finances publiques et des transformations profondes de la géographie économique, le « laissez-faire » ne paraît pas non plus satisfaisant. Aujourd'hui, les seuls mécanismes efficaces de transfert des aires métropolitaines vers les villes moyennes reposent sur la solidarité nationale (revenus de transfert) ou la péréquation fiscale et financière des collectivités territoriales : c'est insuffisant. Il paraît important d'encourager en complément des mécanismes de partenariats, de coopérations culturelles voire de colocalisations industrielles entre acteurs publics et privés métropolitains et acteurs des villes moyennes, qui elles-mêmes assurent une fonction de centralité dans leur environnement rural proche.

Il est également possible d'imaginer des mécanismes inédits d'« encapacitation » de ces territoires. La banque des territoires développée par la Caisse des Dépôts paraît à cet égard prometteuse. La mise à disposition d'une ingénierie technique, juridique et administrative paraît également nécessaire pour permettre aux communes et intercommunalités de mieux aménager l'espace local. C'est tout l'intérêt de faire des établissements publics fonciers (EPF) de véritables aménageurs stratégiques. Un contrôle accru des décisions d'implantations des centres commerciaux et unités de la grande distribution en périphérie des communes paraît également nécessaire.

## **Nos actions**

Nous avons pour le moment organisé :

- six conférences à Paris sur les villes moyennes en nous intéressant à différentes facettes de ces territoires : de la déprise commerciale et démographique, qui touche une partie importante de ces villes, à la problématique de l'étalement urbain et de l'affaiblissement des centralités, en passant par la question des transitions énergétique et numérique, pour mieux souligner la capacité de résilience de certaines de ces villes capables d'innover en dehors des métropoles ;
- une conférence décentralisée sur la revitalisation du centre-ville d'Évreux (31/05) avec Martial Bourquin et Hervé Le Bras.



Un rapport intermédiaire synthétisant l'ensemble ces réflexions, dont la parution est prévue à la fin du mois, est actuellement en préparation.

Le cycle continuera en 2018 et en 2019.

# Le principe de réciprocité, c'est l'anti-fracture

par Martin VANIER,  
géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris  
(université Paris-Est).

Les très anciennes relations villes-campagnes entrent aujourd'hui dans la voie de la réciprocité. Qu'est-ce que la réciprocité ? C'est l'activation des complémentarités : « qu'est-ce que j'ai que tu n'as pas ; qu'est-ce que tu as que je n'ai pas ? » Ce faisant, ces nouvelles relations villes-campagnes, fondées sur la réciprocité, initient une triple révolution.

Première révolution : par rapport à la lancinante question de l'égalité. On veut aujourd'hui l'égalité des territoires, mais en même temps, on sait bien leurs irréductibles différences et écarts de situation. De quelle égalité peut-il bien s'agir ? Le sociologue et historien Pierre Rosanvallon a répondu à cette question dans son ouvrage *La société des égaux* (Seuil, 2011). Il y montre comment les principes de l'égalité des individus dans une société juste et démocratique sont en train d'être refondés : par la République, on voulait être égaux en étant des semblables, on aspire désormais à se voir reconnu

comme tous singuliers. On voulait des droits communs, on invoque désormais les biens communs.

Enfin, l'égalité, c'était la promesse d'indépendance, gage de liberté, et c'est désormais celle de relations justes. La réciprocité est donc devenue une des figures de l'égalité. Pour les territoires, cela signifie que l'égalité n'est pas dans leur situation (variable par la géographie) ou leur dotation (inégaie selon la démographie), mais dans leurs relations.

Les villes et les campagnes seront toujours différentes, mais elles pourront se considérer comme égales en relations, si celles-ci se construisent au nom de la réciprocité.

Deuxième révolution : par rapport à la non moins lancinante question de la richesse. Jusqu'il y a peu, la façon de produire de la richesse consistait à exploiter une ressource, un gisement, jusqu'à épuisement le cas échéant. Toute l'histoire des territoires est dans ces cycles d'exploitation qui procèdent par épuisements successifs. Vient le temps où le développement se veut durable, c'est-à-dire à ressources renouvelables et stocks finis. Dès lors, à l'exploitation des ressources doit succéder la transaction des biens et services qu'elles permettent. L'économie se fait circulaire. Les biens deviennent communs, puisque pris dans des circuits de services et d'échanges qui fondent des intérêts réciproques. Ces biens communs ont eu une histoire, avant que la révolution industrielle dévoreuse de ressources ne les efface. Ils reviennent en force dans l'économie territoriale. Attention toutefois à ne pas les y enfermer ! Il n'y a de biens véritablement communs que pris dans une circulation, un échange, et non un accaparement, fût-il collectif. La réciprocité active ces échanges, qui rendent les biens communs.

Troisième révolution : par rapport à l'action publique. Qui sont les acteurs de la réciprocité ? S'il s'agit des collectivités locales dépositaires d'intérêts et de services publics, c'est déjà bien. Il y a beaucoup à faire pour organiser l'égalité des transactions (première révolution) à partir de biens devenant ainsi communs (deuxième révolution), comme l'eau, l'énergie renouvelable, l'accès à la nature, mais aussi l'accès au logement, au système de mobilité propre, à l'éducation, à la connaissance et à l'ingénierie, etc.

Mais on voit bien que les collectivités ne sont pas dépositaires de l'ensemble des biens et services qui peuvent être mis en circulation par des relations réciproques, entre villes et campagnes. De ce fait, leur intérêt commun est aussi entre les mains d'acteurs non publics (privés, associatifs, coopératifs, collectifs, etc.), qui eux aussi auront à cœur d'établir des relations réciproques. La réciprocité, c'est l'augmentation de la force de l'action publique par son inclusion dans une action collective plus globale.

Ces trois révolutions dessinent une nouvelle économie politique. Elle semble à première vue enrobée d'une forte couche de bienveillance et de vertu. À tout coup, il vaut mieux la réciprocité que la spoliation, la coopération (co-construction, coélaboration, etc.) que l'égoïsme, dont Laurent Davezies a montré la vigueur territoriale en Europe (*Le nouvel égoïsme territorial*, Seuil, 2015). En réalité, la réciprocité n'est pas une affaire morale, c'est un choix politique, et même actuellement une bataille politique. Deux visions s'affrontent en effet.

D'un côté, un certain nombre de courants idéologiques et de forces politiques fondent aujourd'hui leurs messages et leurs positions sur la fracture de la France, et la révolte qu'elle

appellerait. La fracture, c'est la « bonne nouvelle » pour tous ceux dont le métier est l'indignation, voire l'inflammation. S'indigner, certes, mais « se re-digner », comme dit le sociologue Alain Caillé (*Redignez-vous*, Le Bord de l'eau, 2015) ?

De l'autre côté donc, « se re-digner », c'est sans doute s'exiger à la hauteur des défis collectifs d'une société désormais entièrement fondée sur les circulations, les flux, les réseaux, les transactions (cf. *Demain les territoires, capitalisme réticulaire et espace politique*, Martin Vanier, Hermann, 2015).

Et alors oui, la réciprocité, dans cette perspective, c'est l'anti-fracture.

# Fabriquer des territoires de liens dans une économie de flux

par Vincent PACINI,  
chercheur, entrepreneur, consultant

La période est passionnante pour quelqu'un qui utilise la prospective pour comprendre les évolutions du monde, ou devrais-je dire des mondes qui interagissent et se transforment à une vitesse surprenante. Certes la prudence est de mise, mais des convictions se forgent. Elles nourrissent un regard sur les liens futurs entre les villes et les campagnes qui se focalisent sur trois points :

- affirmer<sup>10</sup> que nous devons changer « nos lunettes » pour enrichir les vieilles grilles d'analyse « villes/campagnes ⇔ urbain/rural » par des représentations nouvelles sur les territoires de flux denses et peu denses ;

---

<sup>10</sup> Même si cette idée fait son chemin, il est bon de rappeler qu'il est important de bricoler d'autres grilles d'analyse parce que les anciennes ne sont plus suffisantes pour observer et raconter ce qui se tricote devant nos yeux.

- conforter des modèles de développement qui hybrident la spécificité fonctionnelle des espaces (productif, récréatif, écologique notamment) ;
- exploiter cette hybridation pour faire face aux transformations profondes du monde.

### **Enrichir les vieilles grilles d'analyse « villes campagnes ↔ urbain/rural » par des représentations nouvelles sur les territoires de flux denses et peu denses**

Le point de départ repose sur l'idée que le Produit intérieur brut n'est pas une variable suffisante pour mesurer la dynamique de développement des territoires, notamment parce que les territoires qui créent de la richesse ne sont pas nécessairement ceux qui se développent. C'est un fait nouveau sans précédent pour l'économie des territoires qui met en exergue une déconnexion entre la création de richesses (croissance) et l'amélioration des conditions de vie des populations (développement). Ce désajustement s'explique par la circulation de flux de revenus dépensés hors du lieu où ils ont été créés. Cette circulation de richesses donne naissance à un processus de développement territorial particulier, fondé sur l'attractivité résidentielle et la qualité du levier présentiel dont la finalité économique consiste à savoir attirer et retenir les revenus et les populations qui disposent de ces revenus.

Ces transformations ne sont pas seulement économiques, elles sont sociétales. Elles s'expliquent parce que le temps libre est devenu notre premier temps de vie (l'espérance de

vie continue de croître), nos mobilités se sont accrues et complexifiées (développement des infrastructures de transports et des nouvelles technologies), nos temporalités – nos rythmes – se sont accélérées, les territoires de vie quotidiens ou occasionnels se sont multipliés. Il n'existe plus un seul lien, une seule logique qui relierait un individu à un territoire, mais des liens, des ancrages irréguliers, aléatoires, fluctuant selon les saisons, les jours et les heures. Les territoires ruraux ou urbains existeront parce qu'ils sauront fabriquer des liens en tenant compte de leurs spécificités avec leur écosystème proche et lointain.

### **Conforter des modèles de développement qui hybrident la spécificité fonctionnelle des espaces (productif, récréatif, écologique)**

Ces transformations ont mis en évidence l'existence de différents ressorts de la dynamique de développement des territoires qui font qu'aujourd'hui, si l'on ajoute les revenus résidentiels, aux revenus du levier productif, les transferts sociaux, les salaires des fonctionnaires, c'est près 80 % des revenus disponibles sur un territoire qui ont pour origine des sources exogènes au territoire :

- Le levier productif : le territoire doit être en mesure de produire et d'exporter de la valeur ajoutée. Les salaires, résultats de cette production sont réinjectés dans l'économie locale. Ils viennent activer le levier présentiel.
- Le levier « présentiel » : regroupe l'ensemble des revenus issus des activités qui sont destinées à satisfaire les besoins des populations et des



entreprises d'un territoire (boulangier, médecin, etc.)

- Le levier résidentiel : constitue l'addition des pensions de retraite, des dépenses touristiques marchandes et non marchandes, des revenus des capitaux mobiliers et fonciers, et des revenus « dortoirs » captés par un territoire. Il repose sur des activités et des aménités qui font la spécificité d'un territoire. Ce levier n'existait pratiquement pas avant 1950. Il s'est particulièrement développé à partir des années 80. Il regroupe les revenus du tourisme, des retraites, les revenus « dortoirs », et les revenus des capitaux.
- Un amortisseur : produit de l'addition des salaires des fonctionnaires d'État et des collectivités ainsi qu'une partie des transferts sociaux (santé, perte d'emploi, pauvreté, etc.)

L'analyse des dynamiques territoriales observées ces trente dernières années suggère que les modèles robustes sont ceux qui sauront combiner ces différents ressorts parce qu'ils sont à l'origine de mécanismes vertueux. En premier lieu, produire une valeur ajoutée qui s'exporte, et si possible en mettant en avant les spécificités du territoire. En second lieu, faire circuler les richesses à l'intérieur du territoire. Enfin, transformer ces richesses créées en emploi pour le territoire en s'appuyant sur une gestion raisonnée des ressources.

Cette combinaison n'a pas seulement un intérêt économique, elle permet de dépasser les intérêts particuliers d'acteurs qui défendent d'abord des stratégies particulières en

fonction de leur utilisation de l'espace : produire sur le territoire, se divertir, prévenir de l'empreinte écologique de l'homme ou encore se déplacer. Dès lors cette hybridation entre espace rural/urbain, entre ville/campagne permet de retrouver des marges de manœuvre à des échelles différentes.

## **Des espaces hybrides pour faire face aux transformations profondes du monde**

Les villes et les campagnes auront donc besoin de combiner leurs ressources, de tisser de nouveaux liens pour renforcer leur modèle de développement. Mais cette hybridation a un autre intérêt : elle prépare à une métamorphose profonde de nos organisations, de nos processus, de nos comportements, de nos territoires, car :

- comment faire face au développement des NBIC (nanotechnologies, biotechnologie, technologie de l'information, sciences cognitives) ? Le déploiement planétaire des technologies numériques engendre une transformation durable de nos économies, de nos modes de vie. Villes et campagnes devront apporter des réponses communes à la mobilité, le développement du télétravail, l'accès à distance aux différents services dématérialisés : santé (consultations et soins – voir chirurgie – à distance...), administrations (dématérialisation totale des procédures), commerce en ligne (développement des magasins relais, des livraisons à domicile, petits commerces se spécialisant dans la diffusion

des produits locaux ou devenus des lieux-relais pour les livraisons et les conseils avant achat) ;

- Comment faire face au processus de résidentialisation des territoires avec leurs impacts multiples, avec pour corollaire un affaiblissement du levier productif, un vieillissement de la population, et une accentuation des risques de fracture sociale et générationnelle ?
- Comment faire face au réchauffement climatique et à ses multiples impacts sur l'environnement (augmentation des températures sur des périodes critiques, impacts sur les ressources : eau, air, foncier, sur la biodiversité...) ?
- Comment faire face à une hausse probable du coût de l'énergie et ses conséquences sur la consommation locale, les déplacements, la compétitivité des entreprises ?
- Comment anticiper la baisse des subventions publiques ?

Les bonnes réponses à ces questions ne sont pas l'apanage des villes ou bien des campagnes, mais reposent bien sur de nouveaux liens entre ces deux formes d'espaces et préparent pour l'action publique et privée un nouveau cadre de contractualisation plus en phase avec des enjeux beaucoup plus transverses.

Pistes concrètes pour enclencher une  
convergence des territoires urbains et ruraux

# Comment se donner plus de moyens pour réussir la transition numérique des territoires ?

par Jean-Pierre JAMBES,  
université de Pau & Pays Adour/E2 UPPA,  
fondateur de Numericus Le Lab

Dans notre monde dopé au paradigme métropolitain quasi unique, où presque tous les rapports sur les *smarts cities* se fondent mécaniquement sur le constat d'une urbanisation croissante de la planète pour auto-légitimer des politiques en passe d'oublier le contrat républicain territorial, il pourrait sembler quelque peu baroque de défendre un principe au titre duquel on devrait procéder quasiment à l'inverse. Un principe qui consisterait, en utilisant une formule provocante, à aborder les transitions plus par le vide que par le plein, plus par les carences que par les piliers du marché, plus par la relocalisation choisie que par la mondialisation subie. C'est pourtant ce principe que nous privilégions dans nos approches des transitions numériques. Elles proposent en effet de considérer les espaces non métropolitains, les « vides » évoqués plus haut, comme les priorités des

stratégies publiques menées dans ces domaines. Plusieurs raisons justifient pareille position.

La première tient aux conséquences de la grande difficulté du chantier numérique dans les espaces non denses. Or, c'est justement parce que ce chantier est difficile que l'action publique sera incitée à sortir de ses zones de confort ; c'est ainsi qu'elle pourra mieux travailler des questions encore non résolues aujourd'hui.

Gestion et valorisation des données locales, solutions mutualisées de distribution des services publics, API et connecteurs communs, plateforme de services à valeur ajoutée territoriale, maîtrise d'une partie des solutions réseaux télécoms, les sujets encore à traiter s'avèrent nombreux. Ils confirment à quel point ce chantier nous obligerait à être plus agile et à progresser plus vite via un laboratoire rural du métropolitain.

La seconde raison qui justifie la position défendue se focalise sur la complexité de l'équation économique inhérente aux projets numériques en zones non denses. Elle obligerait à envisager d'autres modèles numériques publics que ceux qui dominent encore. Il reste en effet fréquent aujourd'hui de penser l'action publique numérique comme un levier de régulation des carences du marché. Les solutions utilisées dans l'aménagement numérique des territoires, via le Plan très haut débit et les Réseaux d'Initiative publique (RIP), en constituent de bons exemples. La difficulté de l'équation économique-numérique rurale incite à compléter cette nécessaire ambition régulatrice par une stratégie plus large.

Elle suggère pour cela un modèle pensé davantage en mode écosystémique dans lequel les politiques numériques

constituent l'une des ressources territoriales à mobiliser, avec d'autres, à partir d'objectifs clairement identifiés.

Filières courtes, économie sociale et solidaire, transitions énergétiques ou encore simplification de l'accès aux services publics, autant d'exemples qui confirment, comme le suggérait en 2016 Erik Kerrouche<sup>11</sup> tout l'intérêt de compléter les stratégies « macro » des grands opérateurs par des projets numériques plus « micro » qui répondent aux besoins des territoires et surtout de leurs usagers.

Il est en effet possible de penser et d'agir local dans le monde des réseaux qui organisent l'internet.

Visiblement, c'est également la conviction de la mission Belot<sup>12</sup> et du rapport éponyme publié en 2017 sur la demande du gouvernement. Luc Belot recommande lui aussi d'élargir les programmes d'aménagement numérique des territoires centrés sur les infrastructures et les Réseaux d'Initiatives publiques (RIP).

Il propose de les compléter en évaluant les besoins réels des collectivités territoriales, de cibler les gains attendus, ou encore de qualifier les objectifs en termes de valeur ajoutée et de résilience locale. Il s'agit de permettre aux acteurs publics de maîtriser une partie des réseaux optiques déployés pour qu'ils puissent devenir le support des usages publics et des besoins associés.

---

<sup>11</sup> Interview Eric Kerrouche dans : <https://numericuss.com/2016/06/13/eric-kerrouche-il-faut-enrichir-les-strategies-macro-des-grands-operateurs-par-des-projets-numeriques-plus-micro-qui-repondent-aux-besoins-des-territo/>

<sup>12</sup> Rapport Luc Belot sur les smart cities – 2017 – <http://www.gouvernement.fr/partage/9140-rapport-de-m-luc-belot-sur-les-smart-cities>.

Pourquoi en effet faudrait-il se résigner à cantonner les Réseaux d'Initiative publique dans le seul déploiement de câbles optiques ? Peut-on encore raisonnablement penser que leur rôle premier se limiterait aux boîtes noires des délégations de services publics ? Nous attendons une *révolution numérique* à même de faciliter les indispensables transitions politiques, écologiques et socio-économiques et on nous propose de recevoir Netflix dans de meilleures conditions. Quelque chose ne fonctionnerait-il pas ? Chacun se forgera son opinion mais sans doute serons-nous nombreux à penser que l'on peut faire plus ! Comment en particulier ne pas encourager les maîtres d'ouvrage territoriaux à travailler, aussi, les retours locaux sur investissements, au sens large, des projets numériques qu'ils conduisent ? Quelques exemples sont proposés plus avant à ce sujet.

De quelles manières ? Dès 1990, dans « L'identité de la France », Fernand Braudel constatait que « *l'Histoire, c'est 95 % de déterminisme et 5 % de liberté* ». La formule s'adapte bien à une situation numérique actuelle. L'hypothèse que nous travaillons postule qu'adopter une entrée numérique rurale donnerait à la puissance publique plus de moyens d'agir efficacement sur ces 5 % et peut-être même d'augmenter ce pourcentage. Pourquoi ? Parce que la réussite de la transition numérique rurale l'obligerait à franchir plusieurs des limites périmétrales, techniques, organisationnelles et contractuelles qui pénalisent son action aujourd'hui.

Des limites périmétrales tout d'abord car ces politiques restent le plus souvent déployées dans le strict cadre des territoires administratifs des maîtres d'ouvrage publics qui peinent à s'adapter aux véritables espaces de vie du quotidien



de la majorité des usagers (bassins d'emploi, bassins de vie, aires urbaines, etc.) dans lesquels s'organisent la majorité des échanges sociaux, éducatifs, culturels et de mobilité.

Des freins techniques ensuite puisque l'on observe régulièrement l'ampleur de la fragmentation des choix publics. Les exemples ne manquent pas : une application par commune, souvent même plusieurs selon les domaines concernés, plusieurs réseaux wifi locaux qui exigent plusieurs identifiants, des plateformes de services pas ou peu interopérables, des systèmes d'information différents... La vie de l'utilisateur local connecté n'est pas toujours simple.

Des obstacles organisationnels et contractuels enfin, tant les incitations de l'État ou des régions pour impulser des projets numériques locaux demeurent modestes. Il existe bien quelques outils qui permettraient de renforcer les collaborations ou de favoriser les mutualisations, mais l'analyse des propositions contenues dans les documents de type Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou dans les Schémas de développement des usages numériques laisse le plus souvent comme le sentiment d'autant d'occasions encore à matérialiser...

Pour renforcer le rôle de ces schémas, comme d'ailleurs par exemple des contrats de réciprocité qui associent métropole et territoires voisins, une des solutions proposées consisterait par exemple à appareiller chaque ensemble « ville – bourgs – territoires ruraux » d'un écosystème numérique stimulé par au moins trois volets complémentaires :

- un volet « services et lieux » ;

- un volet « gouvernance et compétences mutualisées » ;
- un volet réseaux « Très Haut Débit et internet universel ».

Le premier volet s'attacherait à assembler des plateformes de service public et d'intérêt public. Elles seraient réunies par un connecteur et des API permettant à tous les usagers de retrouver l'ensemble des solutions numériques à valeur ajoutée locale, y compris privées, via un seul identifiant sur une seule interface. Une solution comme celle proposée par France Connect<sup>13</sup> est à ce titre intéressante. Ces plateformes permettraient également d'enrichir les lieux de médiation, de formation ou de services existants et de simplifier l'accès à leurs prestations.

Le second volet viserait à donner aux acteurs locaux davantage de moyens d'exploiter les opportunités numériques et de moderniser les solutions utilisées localement.

À cette fin, il paraît indispensable de doter chaque ensemble « ville – bourgs – territoires ruraux » d'une gouvernance sur projets, d'une équipe technique et de compétences mutualisées dédiées développement et conseils – assistances d'hyperproximité.

Le troisième volet concernerait les réseaux télécoms locaux. Via une disposition adaptée au sein des RIP, ce volet permettrait de maîtriser et de réduire les budgets de

---

<sup>13</sup> Cette solution permet de garantir l'identité d'un usager en s'appuyant sur des comptes existants pour lesquels son identité a déjà été vérifiée. Elle fournit aux différents fournisseurs de services une identité pivot qui donne la possibilité d'utiliser un même compte d'accès auprès de diverses entités en s'affranchissant de nouvelles authentifications.

fonctionnement public, de disposer d'une infrastructure à même de distribuer les services précédents et de raccorder les lieux-clés du territoire (mairies, écoles, pôles d'activités, médiathèques, hôpitaux, centres sociaux, professionnels libéraux de santé, etc.) Cette partie du réseau, gérée sous l'autorité de la puissance publique, lui donnerait également de nouveaux leviers d'action pour pallier les carences des offres du marché. Dans ce domaine, le déploiement de solutions internet social, donnant aux territoires plus de marges de manœuvre pour favoriser l'accès aux services en ligne pour tous, représente sans doute un premier objectif important. Il relève de la solidarité locale et d'objectifs de lutte contre toutes les fractures (numérique, sociale, interâges, interculturelles, etc.)

Ce nouveau modèle public numérique, élaboré au travers d'une entrée « ville – bourgs – territoires ruraux », permettrait ainsi de mieux travailler la globalité des enjeux à prendre en compte. Il ne fixerait pas une règle unique, mais proposerait, en utilisant le principe du contrat ou de la convention, un appui régional, national et européen pour qualifier les dimensions indispensables à prendre en compte pour réussir la transition numérique publique tout en laissant aux acteurs locaux le soin de traduire ces dimensions en plans d'action adaptés à leur situation.

D'un point de vue organisationnel, une solution de ce type inciterait en outre à travailler deux questions qui, parce qu'elles restent toujours en suspens, pénalisent les stratégies numériques publiques.

Quel devrait être, par-delà France Très Haut débit, le rôle de l'État pour encourager la transition numérique réussie des collectivités et des territoires ? Les moyens contractuels

d'action ne manquent pas pour agir : contrats de plan, contrats de réciprocité, programmes européens... Mais il reste à définir une vraie stratégie et un véritable plan d'actions associées.

Comment inventer la subsidiarité numérique publique qui fait toujours défaut en France ? Une subsidiarité qui soit d'ailleurs la plus agile possible afin de favoriser, en mode *bottom-up*, les inventions locales et leur partage dans le pays, loin donc des règles parfois trop mécaniques qui fleurissent parfois encore en mode descendant.

Aborder la transition numérique par le prisme du rural et des interactions villes – campagnes, ce ne serait donc pas venir en soutien à des territoires défavorisés mais se donner les moyens de réussir plus vite, mieux, pour tous et partout. « *La vie, c'est comme une bicyclette, il faut avancer pour ne pas perdre l'équilibre* » assurait Albert Einstein. Le numérique rural serait-il la bicyclette pour prendre le chemin digital public qui nous manque ?

# **Les défis de l'hyper-ruralité : l'exemple de la Creuse**

Jean-Baptiste MOREAU,  
député de la Creuse

## **Plan particulier pour la Creuse**

Je suis à l'initiative du Plan particulier pour la Creuse et en tant que député, j'ai conduit, auprès des acteurs locaux creusois, une série de sept ateliers citoyens sur tout le département, ce qui a permis de recueillir des idées innovantes et de formuler des propositions concrètes, dont j'ai remis une synthèse au préfet de la Creuse en décembre 2017.

Dans le contexte difficile de dépôt de bilan de la société GM&S Industry, deuxième employeur privé du département, et face à la menace de voir plus de cent cinquante personnes se retrouver sans emploi, une réaction négative des maires vis-à-vis des pouvoirs publics s'est peu à peu installée en Creuse. C'est en réaction à ce climat tendu que le président de la République a impulsé un plan particulier pour la Creuse. Le but de ce plan était d'examiner l'hypothèse de faire de la Creuse un département expérimental pour des mesures

favorisant le développement économique des départements hyperruraux. La Creuse est ainsi devenue depuis quelques mois un « laboratoire de l'hyperruralité ».

Pour élaborer le plan particulier pour la Creuse, j'ai mis en place des réunions consultatives auprès des citoyens. Nous avons essayé de faire des groupes thématiques transversaux afin de rompre avec la logique de silo qui est ancrée depuis longtemps chez les acteurs locaux (collectivités et associations).

Rappelons que la Creuse est le département le moins peuplé de l'Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes derrière la Corrèze et le Lot-et-Garonne. Sa densité de population ne dépasse pas vingt-deux habitants par kilomètre carré. La Creuse est un territoire avec seul solde naturel largement déficitaire (- 0,8 % par an). On dénombre, chaque année en moyenne, mille décès de plus que de naissances. À l'inverse, le solde migratoire est positif (+ 0,3 % en moyenne annuelle), ce qui lui permet de gagner trois cent cinquante habitants par an au jeu des arrivées et des départs. Cela atténue la déprise démographique induite par la population vieillissante.

## **Emploi, formation, numérique**

La principale conclusion de nos ateliers est que le numérique est un préalable. Nous sommes à trois heures de toute activité importante de production (notre maillage entrepreneurial est essentiellement composé de TPE/PME). La qualité de vie en Creuse peut être un levier d'attractivité pour l'emploi en télétravail. Mais ces emplois nécessitent une accessibilité numérique et téléphonique. La fibre doit être

développée en Creuse d'ici 2020-2021, soit l'horizon prévu dès le départ du plan THD.

En faveur de la relocalisation de l'activité économique en ruralité, l'idée des espaces de coworking (tiers-lieux) me paraît être une piste intéressante : cela fonctionne et c'est un système plus facile à mettre en place que le télétravail qui nécessite un équipement informatique et numérique parfois coûteux à l'échelle individuelle.

Encore une fois, notre défi est de développer l'emploi privé sur tout le territoire, grâce à un maillage plus dense de TPE-PME : il ne s'agit pas de courir après de grosses structures productives qui ne viendront jamais.

En outre, la mobilité résidentielle des jeunes vers les centres urbains étant moindre qu'elle a pu l'être dans les années 1980 par exemple, il serait intéressant de mettre en place sur le territoire des formations professionnelles d'excellence, pouvant porter sur les nouveaux matériaux ou d'autres secteurs particuliers (par exemple dans le secteur de la construction) afin de cultiver la spécificité du territoire.

## **Attractivité et tourisme**

Il faut également développer les atouts du département, changer son image. Il est important de souligner que la Creuse est un département autonome en électricité et innovant en matière d'énergies renouvelables. En outre, nous disposons de l'un des plus grands réseaux de pistes de VTT du pays : il s'agit d'un atout considérable que nous devons valoriser et mettre en avant.

Sur le plan touristique, il conviendrait pour la Creuse de faire découvrir les activités sportives possibles dans un

environnement naturel préservé. La tapisserie, avec la Cité internationale de la tapisserie d'Aubusson, est également un levier culturel intéressant. La principale limite posée au développement du tourisme en Creuse est l'hébergement : aujourd'hui, si un bus de touristes souhaite se rendre dans certains territoires de la Creuse, il lui est souvent impossible de trouver un hébergement sans devoir rentrer à Limoges. Il conviendrait donc d'envisager la création de circuits touristiques permettant une adaptation de l'offre d'hébergement.

## **L'avenir agricole de l'hyper-ruralité**

L'agroécologie recrée de l'activité économique, mais il faut trouver des créneaux rémunérateurs en valorisant ces pratiques vertueuses : les mentalités changent, ce qui traduit une adaptation progressive du secteur agricole à ces nouvelles formes de production. Si nous n'avons pas de tradition industrielle particulière, l'agriculture fait, en revanche, partie de nos traditions. Toutefois, nous n'avons plus d'abattoir sur le département, ce qui traduit la diminution des gros élevages. Ainsi, pour pérenniser notre tradition agricole, la voie de la diversification de l'agriculture semble être une option envisageable pour nos agriculteurs : le développement d'une filière de production de chanvre bien-être et de cannabis thérapeutique sont des pistes intéressantes que je porte dans le cadre du Plan particulier pour la Creuse.

Conserver la filière agricole est essentiel, mais ce n'est pas cela qui va révolutionner pour autant l'activité économique du département. Certains leviers d'adaptation à de nouvelles



formes de production céréalière sont possibles, davantage que pour l'élevage, pour lequel il existe une limite de main d'œuvre.

Il ne faut pas confondre agriculture et ruralité. Certes l'agriculture a une place importante notamment dans l'entretien des paysages, mais le département a la place de développer autre chose que l'agriculture : on ne va pas recréer des petites fermes, il faut inventer autre chose pour l'hyper-ruralité. Le cadre de la future PAC permettra notamment des innovations.

## **Solde migratoire**

Comme je l'ai dit, malgré un solde migratoire positif, le solde naturel négatif de la Creuse fait de ce département un département dont la population — 118 000 habitants environ — diminue. Aussi, la priorité pour revitaliser le département est dès lors de dynamiser l'offre d'emploi.

En outre, les espaces disponibles en Creuse permettraient d'envisager une participation accrue du département à l'accueil de réfugiés. Cela contribuerait à accroître notre solde migratoire.

## **Organisation administrative des territoires**

La loi NOTRe a été très mal vécue, notamment car elle n'a pas été assez concertée. La Nouvelle-Aquitaine n'a pas de véritable cohérence territoriale. Il aurait fallu selon moi démanteler les régions existantes, et redéfinir des régions en rassemblant des départements ayant des liens économiques,

culturels, historiques évidents. A contrario, la fusion des EPCI a été vécue de manière moins problématique.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une priorité du gouvernement, s'il y avait selon moi un échelon à supprimer dans ce que l'on appelle communément le « millefeuille territorial », ce serait le département, dont les actuelles compétences pourraient être réparties entre les EPCI et les régions.

Les EPCI doivent avoir un système d'élection plus transparent et se saisir de leurs missions économiques et avoir un vrai rôle sur le territoire, notamment sur le développement touristique. Le tourisme est également primordial dans un département comme la Creuse, et pourrait s'appuyer sur une coopération entre plusieurs EPCI.

Je partage le constat d'Hervé Le Bras selon lequel le territoire français est aujourd'hui soumis à une double dynamique de régionalisation et de métropolisation. Travailler à la convergence de nos territoires, c'est d'abord œuvrer à mettre en place une réelle péréquation entre les métropoles et les territoires qui les entourent.

## **L'action de l'exécutif**

Concernant la politique de l'exécutif en faveur des territoires : tout ce qui est positif n'est pas nécessairement perçu. Je pense notamment au programme « Action cœur de ville » : nous avons réussi à y intégrer Guéret (chef-lieu de la Creuse) de justesse, qui ne remplissait pourtant pas les critères de population minimale, à deux mille habitants près.

Il faut également être attentif à l'utilisation qui est faite des dotations à destination des territoires ruraux. Pour la Creuse, douze millions d'euros de dotations sont alloués aux

municipalités, qui parfois peuvent s'en servir à des fins non prioritaires (ex : salles des fêtes). Les élus locaux doivent également prendre leurs responsabilités.

## **Emploi public et accueil de l'usager**

Si la diminution des emplois publics est parfois décriée, elle n'en est pas moins inéluctable, et ne pourra être évitée que par le redressement démographique du département, passant notamment par le retour de l'emploi privé. Tout ce contre quoi je me bats, c'est la dépendance à l'emploi public : si l'on veut pérenniser la présence de services publics sur notre territoire, il faut que la population augmente.

Aujourd'hui, certes certains élus râlent, notamment avec le "démantèlement" du réseau de la DGFIP, mais grâce à la numérisation cela paraît dérisoire de maintenir artificiellement des services publics qui ne correspondent plus au bassin de population à qui ils s'adressent. Cependant, il faut continuer de développer le réseau des Maisons de services au public (MSAP), avec des agents formés aux différentes démarches administratives de premier niveau et à l'accueil de l'usager.

Progressivement, le réflexe de s'adresser aux MSAP est en train de s'installer. Malgré tout, le rayonnement d'une MSAP auprès de ses habitants dépend encore largement de la qualité de l'agent qui y est affecté : si l'agent est motivé, les citoyens viennent.

La démarche actuelle du groupe La Poste est très intéressante. La Poste est aujourd'hui la principale structure dont les agents passent encore quotidiennement dans tous les territoires pour leur tournée de courrier. Avec la réduction

progressive du courrier, les agents de la Poste prennent en charge d'autres services pour lesquels la valeur ajoutée du maillage territorial de La Poste est importante, tout comme sa dimension quotidienne : c'est par exemple le cas avec des opérations à destination des jeunes ou des personnes âgées.

## **Accès aux soins**

Certaines expérimentations sont mises en place dans le domaine de la santé dans notre département : un laboratoire de dépistage des cellules cancéreuses a été développé, dans un contexte de vieillissement de la population.

Au sujet des médecins généralistes, une initiative va être expérimentée : il s'agit d'envisager que les EPCI puissent rémunérer les médecins afin de développer l'attractivité du territoire pour les jeunes docteurs en médecine. C'est un des leviers de la lutte contre la désertification médicale.

La qualité de vie de notre territoire peut également être un atout pour favoriser l'accueil des personnes handicapées : des stratégies sont à développer à cet égard.

Propos recueillis par Quentin Jagorel et Yann Couleau  
le 26 juillet 2018.

# Le rôle de la Poste dans la cohésion territoriale

par Philippe WAHL,  
président directeur général de la Poste

Voici plus de cinq siècles que la Poste contribue à la cohésion territoriale de notre pays. Lorsqu'elle fut créée par Louis XI, au sortir de la guerre de Cent Ans, il s'agissait de fournir au territoire français un réseau fiable et continu de communication de l'information. Un demi-millénaire plus tard, la cohésion territoriale est toujours au cœur de nos missions.

Il faut d'abord rappeler que la loi confie à la Poste quatre missions de service public, missions qui ont toutes à voir avec l'unité du territoire : le *service postal universel*, qui permet de relier, pour un prix unique, n'importe quels points d'un territoire aussi divers qu'étendu ; la *distribution de la presse*, qui applique le même principe à l'acheminement des journaux ; l'*accessibilité bancaire*, qui permet la bancarisation du grand public sans exclusion ; enfin la mission d'*aménagement du territoire* proprement dite, en vertu de laquelle la présence postale est fixée à dix-sept mille points de contact, ce qui en fait le réseau le plus dense d'Europe.

Assurément, les temps changent : sous l'effet de la révolution numérique, les volumes de courrier se réduisent, la fréquentation des bureaux de poste diminue, la presse se dématérialise de plus en plus. Est-ce à dire que la Poste n'aurait, à terme, plus de rôle à jouer ? Nullement.

Et ce pour deux raisons très simples : la première est que les besoins de cohésion territoriale se transforment mais ne disparaissent pas ; la seconde est que la Poste, du fait de sa culture, de son maillage, de ses capacités logistiques est bien placée pour y répondre.

Les nouveaux besoins sont, au moins en partie, déjà connus : il s'agit de l'immense demande de présence et de services auprès des personnes âgées, partout sur le territoire. Il s'agit aussi de la demande de maintien d'un réseau physique d'accès aux services publics pour toutes les populations qui ne sont pas familières d'internet. Il s'agit enfin de la lutte contre le changement climatique et pour la transition énergétique.

S'agissant du premier point, il faut prendre la mesure du défi : en 2013, il y avait six cent mille personnes âgées de 90 ans et plus. En 2030, il y en aura plus du double. Les besoins de services de proximité vont croître considérablement.

Or, le secteur associatif et mutualiste, qui accomplit un travail admirable, ne pourra suffire à couvrir cette immense demande. Nous faisons face à une révolution démographique de grande ampleur. Pour la traiter, la Poste dispose des bons atouts : la densité unique de sa présence humaine, le capital de confiance acquis dans le cœur des populations, l'esprit de service des postiers. Il est clair que si ce défi n'était pas relevé,

c'est la présence même des personnes à leur domicile, en zone rurale par exemple, qui serait remise en cause.

C'est pourquoi la Poste a d'ores et déjà pris pied dans ce nouveau secteur qu'on appelle la *silver* économie : par exemple, en proposant un nouveau service « Veillez sur mes parents », qui permet aux familles de s'assurer de la présence des seniors à leur domicile par l'intermédiaire du facteur. Autre exemple : la Poste a investi dans *Asten Santé*, une société de prestations de santé à domicile, et dans *Axéo*, qui réalise des services du quotidien chez les personnes âgées.

Et ce ne sont là que les premières étapes d'un ambitieux plan de développement.

S'agissant de la présence territoriale, le premier point à souligner est que pour demeurer exigeante sur la densité de son maillage, la Poste a choisi de se montrer inventive sur les modalités de réalisation. Ce faisant, elle n'a qu'un seul but : s'adapter continûment aux nouvelles habitudes des citoyens. Il apparaît ainsi que si les flux de clients diminuent dans les bureaux de poste, il existe dans le même temps une forte demande de souplesse dans les horaires d'ouverture. Pour résoudre cette équation délicate, la Poste transforme progressivement son réseau : à ce jour, sur dix-sept mille points de contact, neuf mille sont des agences postales communales (en partenariat avec des mairies) ou des relais postaux installés chez des commerçants.

Cette dernière solution permet à la fois d'offrir des horaires d'ouverture très larges et d'aider au maintien des commerces dans les villages. En outre, La Poste contribue à la mutualisation des services publics sur le terrain : elle en a déjà fait la preuve par la récente mise en place, dans des communes de moins de deux mille habitants, de cinq cents

Maisons de Services au Public au sein des bureaux de poste, qui regroupent différents opérateurs publics nationaux et locaux. Dans l'esprit de cette première réalisation, la Poste propose de poursuivre cet effort avec l'État et les collectivités locales.

S'agissant enfin de la transition énergétique, l'action de la Poste la plus structurante d'un point de vue territorial est son projet de développement de la logistique urbaine. Il s'agit de faire en sorte que le centre des grandes villes françaises, d'ores et déjà congestionné, ne devienne pas irrespirable et que la livraison des colis (en plein essor du fait du commerce électronique) s'opère dans les meilleures conditions environnementales. Cela suppose la conception et l'organisation, en très étroite coopération avec les municipalités, de circuit logistique optimisé, et l'utilisation de mode de transport doux. Ce point est très important pour l'équilibre futur des territoires et pour l'avenir durable des grandes villes.

Ainsi la Poste, fidèle à son identité – rendre des services partout, pour tous, tous les jours – renouvelle-t-elle en profondeur son offre, pour répondre aux nouveaux défis et travailler au développement de notre territoire.



# **Télétravail et tiers-lieux, des leviers à valoriser pour la revitalisation des centres-bourgs des territoires de faible densité ?**

par Lauren BACEIREDO,  
doctorante CIFRE chez Relais d'Entreprises  
et LISST-CIEU

L'arrivée des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et en particulier la démocratisation d'internet dans les années 1990, a permis à de nouvelles formes et organisations du travail de voir le jour. Ce développement des TIC a des conséquences possibles sur le plan territorial puisqu'il offrirait de multiples choix de résidence aux travailleurs, en s'affranchissant des contraintes de proximité, donc de mobilités liées aux déplacements pendulaires. Effectivement, 80 % des emplois salariés sont aujourd'hui concentrés dans les pôles urbains<sup>14</sup>, générant d'importants déplacements domicile-travail. Ce même phénomène accentue le caractère dortoir des espaces

---

<sup>14</sup> Bouillant, N (2017), « Assurer l'égalité des territoires », Fondation Jean-Jaurès, Démocratie, 4 p

périurbains et des espaces dits de faible densité/ruraux. On observe également sur ces territoires la disparition progressive des commerces et services de proximité ainsi que des services publics.

## **Vers un enrayment de la désertification des territoires ruraux**

La déprise économique des territoires de faible densité est un phénomène régulièrement abordé ces dernières années. Néanmoins, il est le plus souvent évoqué d'un point de vue de la vacance commerciale dans les petites villes et centres-bourgs, vacance liée à l'emprise de la grande distribution et à l'origine du dépérissement de certains centres-villes.

Durant les trois dernières décennies, plusieurs mesures ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics pour pallier cette désertification. Outre ces mesures, la place des territoires ruraux et de faible densité doit être réinterrogée dans l'actuel contexte de réorganisation territoriale, et ce, suite à l'adoption de la loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) en janvier 2014 et de la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015. En effet, les nouvelles grandes régions structurées autour d'une ou deux métropoles sont désormais en charge d'assurer l'égalité et le rééquilibrage des territoires.

Ces dernières sont dépositaires d'une compétence en matière de développement économique, qui a été retirée aux départements. Aujourd'hui, les discussions autour de la disparition des départements disposant d'une métropole

questionnent le devenir des espaces ruraux y compris dans le périmètre départemental, tout comme les nouvelles intercommunalités calquées sur les bassins de vie qui pourraient devenir l'échelon de proximité de référence de ces territoires. En lien avec ces évolutions, l'enjeu qui se dessine aujourd'hui est de redynamiser l'ensemble des espaces ruraux non soumis à l'attraction des métropoles régionales<sup>15</sup>. En effet, pour ces espaces de faible densité, l'enjeu est de maintenir ou de redevenir un pôle local qui fournirait emplois, services de proximité et services publics. De plus, ces mêmes espaces connaissent depuis les années 1970 un regain de population, ce que Bernard Keyser a décrit comme la renaissance rurale<sup>16</sup>.

En effet, les périphéries rurales proches des villes ont commencé à attirer des populations urbaines (ménages d'actifs avec enfants qui souhaitent accéder à la propriété) dans le cadre de la périurbanisation, tout comme les espaces ruraux les plus éloignés qui ont vu arriver une vague migratoire de retraités et d'actifs (d'origine nationale et/ou étrangère), renforçant ainsi la fonction résidentielle de ces espaces<sup>17</sup>.

Cette dernière est d'ailleurs à l'origine de nouvelles pratiques à la fois de consommation (accroissement de la moyenne distribution localisée en périphérie des bourgs et

---

<sup>15</sup> Propos de Thierry Cotelle (conseiller régional Occitanie) lors de la table ronde sur la thématique des tiers-lieux et développement économique des territoires, Mêlée Numérique, mardi 19 septembre 2017

<sup>16</sup> Kayser, B (1990), La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental :

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/renaissance-rurale>

<sup>17</sup> ibis

petites villes et déclin des commerces de proximité) et de déplacement (forts déplacements pendulaires et télétravail) impactant considérablement ces espaces d'un point de vue environnemental, économique, et social.

Le groupe de prospective de la Datar sur les espaces ruraux, sous la direction de Philippe Perrier-Cornet, affirmait en 2002 que plus d'un quart de la population urbaine souhaitait s'installer à « la campagne » dans les prochaines années<sup>18</sup>. Aujourd'hui, selon l'étude « Style de vie des Français » de la société internationale de management de la performance Nielsen, « la campagne » reste très attractive puisque 44 % des Français rêveraient de vivre en milieu rural<sup>19</sup>. À cela s'ajoute que le rural n'est plus uniquement synonyme d'activités agricoles.

L'industrie rurale traditionnelle, composée de petites et moyennes entreprises, semble être une activité plus pérenne qu'en ville<sup>20</sup>. Par ailleurs, la déconcentration industrielle vers le périurbain est un phénomène qui s'observe depuis maintenant une vingtaine d'années<sup>21</sup>.

Les espaces de faible densité ne sont donc pas dépourvus d'activités économiques et productives. D'ailleurs, les

---

<sup>18</sup> INRA, CRÉDOC (2002), *À qui appartient l'espace rural ?*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 141 p.

<sup>19</sup> <https://www.myrhline.com/actualite-rh/style-de-vie-des-francais-le-bonheur-est-dans-le-pre-en-compagnie-defamille-et-amis.html>

<sup>20</sup> Perrier-Cornet, P (2004), L'avenir des espaces ruraux français, dynamiques et prospective des espaces ruraux français à l'horizon 2020, *Futuribles* n° 299, pp.77-95.

<sup>21</sup> ibis

emplois du tertiaire représentent environ 66 % des emplois du rural<sup>22</sup>.

Aujourd'hui, le développement du travail à distance grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication permettrait de redistribuer les cartes en matière de localisation des activités, avantageant ainsi les espaces de faible densité. Le télétravail représente donc un véritable potentiel pour ces mêmes espaces puisque le pourcentage de télétravailleurs français est encore relativement bas comparativement à d'autres pays d'Europe du Nord. Selon le tour de France sur le télétravail de 2012, 16,7 % de la population active française travaillerait en dehors de son bureau plus d'un jour par semaine. En comparaison, le pourcentage de télétravailleurs dans les pays anglo-saxons et scandinaves avoisinerait entre 20 et 35 %<sup>23</sup>. Aujourd'hui, les ordonnances pour le renforcement du dialogue social, entrées en vigueur depuis le 24 septembre 2017, simplifieraient le recours au télétravail pour les entreprises françaises et leurs salariés<sup>24</sup>.

## **Genèse des tiers-lieux**

C'est dans ce contexte que le tiers-lieu, l'espace de travail partagé, est de plus en plus plébiscité par les collectivités

---

<sup>22</sup> Morin, B (2011), « Qui habite en milieu rural ? », Informations sociales n° 164, p.11-22 : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2011-2-page-11.htm>

<sup>23</sup> [http://www.tourdefranceduteletravail.fr/wp-content/uploads/sites/31/2013/03/LivreBlanc\\_TourIT2012.pdf](http://www.tourdefranceduteletravail.fr/wp-content/uploads/sites/31/2013/03/LivreBlanc_TourIT2012.pdf)

<sup>24</sup> <http://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/mode-d-emploi-teletravail>

rurales afin d'attirer et ancrer des actifs sur leur territoire, et ce, en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Cependant, la couverture numérique des territoires de faible densité reste encore inégale. Ce phénomène est loin d'être récent puisqu'en 1992 et 1993, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (intégrée aujourd'hui au CGET) lançait deux appels à projets sur le télétravail comme outil pour l'emploi et la reconquête des territoires. Ces projets avaient pour but d'inciter les entreprises, les administrations et les collectivités locales à mettre en œuvre ce nouveau mode d'organisation du travail. Malgré deux mille sept cents emplois concernés par les projets, dont cinq cents nouveaux emplois, ces résultats restaient fragiles et ont démontré la réelle difficulté à développer le télétravail en France.

En 2005, la Datar lançait un autre appel projets intitulé « Télécentres ». L'objectif même de ce programme était de pouvoir déplacer les activités de la ville vers la campagne, ou à une échelle intra-urbaine, du centre-ville vers la « périphérie »<sup>25</sup>. Effectivement, le télécentre était alors défini comme « un espace hébergeant une offre minimale de bureaux et de services et suivant la charte du Réseau national des Télécentres ».

Selon les pays, cette définition pouvait varier. En Suède et au Danemark, par exemple, le « telecottage » désignait un lieu

---

<sup>25</sup> Crouzet, E (2002), « Le télétravail et l'organisation socio-économique du territoire français : entre discours aménageur et réalités entrepreneuriales ». In: L'information géographique, volume 66, n° 3, pp. 206-222.

multifonction regroupant des équipements et des services informatiques, d'une part à l'usage de la collectivité dans un objectif de service public (accès aux usages du numérique), et d'autre part à l'usage des actifs pour leur permettre de télétravailler dans les territoires ruraux<sup>26</sup>.

En France, les télécentres étaient dédiés aux télétravailleurs. Collectivités territoriales, associations, entreprises et services de l'État pouvaient y répondre à l'exception des agglomérations de plus de deux cent mille habitants. Par ailleurs, les territoires situés en zone de revitalisation rurale pouvaient bénéficier de subventions plus importantes. Néanmoins, cet appel à projets n'a pas eu l'effet escompté puisque le nombre précis de télécentres créés n'a pas été communiqué. Il semblerait qu'il a été inférieur à trente, nombre total de télécentres ruraux répertoriés en France en 2010<sup>27</sup>.

Le constat est identique avec les « telecottages » d'Europe du Nord, dont les services ne pouvaient pas rivaliser avec ceux offerts en zones urbaines<sup>28</sup>. Longtemps exclus de la catégorie des tiers-lieux<sup>29</sup> (espaces hybrides et urbains qui ne sont ni à la fois le domicile ni le lieu de travail, selon

---

<sup>26</sup> Rid, W (2000). Telematics in rural areas : parameters of success of the british teleworking and telecottages concept, diploma thesis, pp. 23-24.

<sup>27</sup> Moriset, B (2010). Développer l'économie numérique dans les territoires ruraux français : une ère nouvelle pour les télécentres ?, Projet ANR « DISCOTEC », 19 p.

<sup>28</sup> Bertrand, N (2001). Technologies d'information et de communication : quels rôles dans les dynamiques territoriales de développement ?, Revue d'économie régionale et urbaine, n° 1, pp. 135-152

<sup>29</sup> Salgueiro, L, Puel, G et Fernandez, V (2017). Localisation et effets des télécentres dans les territoires ruraux : le cas du Cantal (France), Cybergeographie : European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire

Oldengurg, 1989), les télécentres connaissent aujourd'hui un regain d'intérêt, et ce depuis 2012<sup>30</sup>. Effectivement, la dimension de coworking, très répandue en ville, tend à se développer au sein de ces télécentres, constituant un attrait de plus pour leur territoire d'implantation. Par ailleurs, plusieurs évolutions du travail ont poussé au développement de ces espaces, en particulier dans l'entreprise avec la diffusion des outils numériques mais aussi l'adoption du travail « en mode projet », dit collaboratif favorisant ainsi le télétravail. De plus, on observe depuis 2009 une augmentation de 30 % du travail non salarié. Ainsi, entrepreneurs, indépendants et petites structures voient les tiers-lieux comme un moyen de sortir de l'isolement professionnel<sup>31</sup>.

Par ailleurs, ces espaces peuvent servir de passerelle pour certains entrepreneurs qui souhaitent embaucher des collaborateurs dans l'attente d'investir dans des locaux : le tiers-lieu Relais d'Entreprises de Rieux-Volvestre a accueilli deux entreprises pendant plus d'un an qui ont ensuite investi dans des locaux de centre-bourg. Les télécentres pourraient alors être un élément attractif pour l'installation de nouveaux actifs sur ces territoires puisque ces espaces ne seraient plus uniquement dédiés aux télétravailleurs mais aussi aux entrepreneurs qui auraient la possibilité d'échanger et de collaborer. La sémantique même de « télécentre » tend à

---

<sup>30</sup> Besson, R (2017). La régénération des territoires ruraux par les tiers-lieux : le cas des tiers-lieux creusois, Urbanews : <https://www.urbanews.fr/2017/09/18/52487-la-regeneration-des-territoires-ruraux-par-les-tiers-lieux-lecas-des-tiers-lieux-creusois/amp/>

<sup>31</sup> Soares, C (2017). « Coworking, bureaux mutualisés, fablabs,... Pourquoi les tiers-lieux se développent aussi vite ? », *L'Usine Nouvelle*.



disparaître pour laisser place aux tiers-lieux ruraux, espaces de travail partagé, voire bureaux à usage flexible sur ces territoires dits de faible densité. En d'autres termes, la notion de tiers-lieux est évolutive dans le temps et reste subjective. Certains territoires ruraux ont même optimisé leurs maisons de services au public en tiers-lieux afin de constituer une communauté d'acteurs et usagers de ces espaces, faire émerger des projets communs et démocratiser l'entrepreneuriat (par exemple réseau de tiers-lieux Solozère présent sur le département de la Lozère).

### **Les tiers-lieux, générateurs d'externalités territoriales positives**

Un tiers-lieu serait alors générateur d'externalités positives pour son territoire d'implantation, tant au niveau économique, écologique, territorial que social. Cependant, peu d'études font référence aux impacts engendrés par ce type de dispositif, en particulier lorsqu'il est mis en œuvre sur des territoires ruraux de faible densité.

Néanmoins, les tiers-lieux apparaissent vraisemblablement comme une réponse aux problématiques de mobilités et de ce fait sont un enjeu de développement durable. En effet, en réduisant les déplacements domicile-travail, dont la distance moyenne est de vingt-six kilomètres<sup>32</sup>, il s'agit à la fois de diminuer les émissions de CO<sup>2</sup> mais aussi d'améliorer la qualité de vie des actifs.

---

<sup>32</sup> CGET (2015). Étude sur les opportunités des territoires à développer le télétravail, modélisation des gains pour les individus, les entreprises et les territoires, modélisation des impacts, 155 p.

L'autre enjeu de ces tiers-lieux en milieu rural est de maintenir la population active locale mais aussi d'attirer de nouveaux actifs issus de filières innovantes ou en capacité de télétravailler un à deux jours par semaine. C'est pourquoi les projets de faisabilité et d'implantation tiers-lieux sur des territoires de faible densité sont souvent portés par une ambition politique de revitalisation des centres-bourgs<sup>33</sup> et plus généralement de l'économie locale. Néanmoins, on peut se demander si la démarche même de création d'un tiers-lieu est suffisante pour répondre aux enjeux de revitalisation des espaces de faible densité.

Un espace de travail partagé pourrait alors être un critère secondaire nécessaire à l'attractivité des territoires de faible densité, venant en complément des initiatives locales et politiques publiques de revitalisation des bourgs-centres de ces territoires.

Par ailleurs, pour les territoires de faible densité soumis à l'attraction d'une métropole, les tiers-lieux pourraient s'avérer un élément de réflexion en matière de gestion des mobilités, et ce dans le cadre des contrats de réciprocité comme ce fut le cas pour le contrat de réciprocité signé en juillet 2017 entre Toulouse Métropole et le Pays Portes de Gascogne.

Aujourd'hui, les kilomètres non effectués par les télétravailleurs utilisateurs de « tiers-lieux » sont valorisés au titre des Certificats d'Économie d'Énergie afin d'encourager le télétravail dans les espaces de travail partagé situés en

---

<sup>33</sup> Besson, R (2017). La régénération des territoires ruraux par les tiers-lieux : le cas des tiers-lieux creusois, Urbanews, <https://www.urbanews.fr/2017/09/18/52487-la-regeneration-des-territoires-ruraux-par-les-tiers-lieux-lecas-des-tiers-lieux-creusois/amp/>

milieux périurbains et rural<sup>34</sup>. Ce dispositif de valorisation est analogue au « péage positif » mis en place par la ville de Rotterdam aux Pays-Bas et qui consiste à rémunérer les automobilistes qui acceptent ne pas utiliser leur véhicule pendant les heures de pointe. Pour toucher une somme entre 3 et 8 euros, chaque automobiliste peut différer son trajet, utiliser les transports en commun, ou pratiquer le covoiturage<sup>35</sup>.

Les tiers-lieux peuvent également revêtir un enjeu social en mutualisant plusieurs services, aujourd'hui absents des territoires de faible densité (haut débit, solutions de garde pour enfants), en favorisant les rencontres par des événements, mais aussi en formant un public précaire. À titre d'exemple, en Estonie, l'association Smart Work a lancé en 2009 le projet « The development of a network of (tele) work centres to support risk groups in entering the labour market and employment ».

Ce projet a permis de développer dix télécentres en milieu rural proposant diverses formations aux nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le but d'y améliorer l'accès à l'emploi et d'inciter à l'entrepreneuriat<sup>36</sup>. Le tiers-lieu peut faciliter le maintien de la vie personnelle. À titre d'exemple, une des locataires du tiers-lieux Relais d'Entreprises de Rieux-Volvestre s'est mise à son

---

<sup>34</sup> Partenariat signé en mai 2018 entre Relais d'Entreprises et EDF

<sup>35</sup> <https://www.revuefec.com/revue/rotterdam-une-nouvelle-phase-pour-le-peage-inverse/>

<sup>36</sup> Baltiņa, I. Work Anytime, Work Anywhere - Smart Work for Economic Growth and Regional Development Mg.of social sciences, PhD student, Riga Tehcnical University, Faculty of Engeneering Economic and Management, 6 p.

compte pour pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale. Sa principale motivation était la proximité du lieu avec son domicile, mais aussi le fait que son employeur ne l'autorisait pas à pratiquer le télétravail. Le liers-lieux peut également maintenir des emplois sur un territoire dont les sièges des entreprises sont éloignés. Le tiers-lieux Relais d'Entreprises de Grenade sur Garonne (31) accueille une salariée, dont le siège est à Albi, qui fait du télétravail deux jours par semaine. L'existence d'un Tiers-Lieu est donc directement ou indirectement génératrice d'attractivité économique sur un territoire.

De manière plus qualitative, l'implantation d'un Tiers-Lieu dans un espace de faible densité est susceptible de faire émerger une dynamique entrepreneuriale à travers le regroupement des entrepreneurs présents en un Club ou en une association.

Cette synergie entre activités serait favorisée par les échanges formels ou informels entre actifs du territoire au sein d'un Tiers-Lieu et participerait à un dynamisme économique et territorial.

Ce dernier serait en partie une belle vitrine pour encourager de nouveaux actifs à s'installer sur le territoire mais aussi à pérenniser les activités économiques et de services. L'entrepreneuriat participe donc à la construction et la viabilité d'un territoire. De plus, les échanges entre les divers acteurs économiques (publics ou privés) participeraient à rendre le territoire plus compétitif puisqu'il y aurait une mobilisation des ressources tant matérielles qu'immatérielles.

C'est pourquoi les tiers-lieux en milieu rural jouent le rôle de facilitateur, ou sont le relais dans l'intégration de

l'entrepreneuriat aux dynamiques territoriales et spatiales. Par ailleurs, Relais d'Entreprises a constaté que le tiers-lieu accélérerait le passage du statut de salarié au statut d'indépendant/entrepreneur. Effectivement, une locataire infographiste du Relais d'Entreprises de Rieux-Volvestre salariée et autorisée à faire du télétravail s'est rapidement mise à son compte grâce à la dynamique du Club des Entrepreneurs présent sur le territoire. Autrement dit, créer un tiers-lieu offrirait aux entrepreneurs et porteurs de projet un outil précieux pour les aider à se développer. Il faciliterait les rencontres débouchant sur des collaborations et partenariats.

Pour aller plus loin, cette dynamique entrepreneuriale issue d'un ou plusieurs tiers-lieux qui maillent un territoire peut s'étendre aux territoires limitrophes et ainsi engager des échanges et coopérations à une échelle extra territoriale. Ces collaborations peuvent alors aboutir à des projets innovants, de nature à attirer de nouvelles populations et à donner plus de visibilité à certains territoires ruraux. Selon le besoin de chaque territoire, il peut être pertinent de réaliser un maillage de plusieurs tiers-lieux qui comporterait un voire plusieurs tiers-lieux structurant avec une offre de services plus sophistiquée (visio, formations, crèche, etc.) et plusieurs tiers-lieux dits de proximité où l'on retrouverait des services plus basiques (offre de bureaux). Ce modèle en archipel<sup>37</sup> s'adapte parfaitement aux spécificités d'un territoire à dominante rurale et en perte de vitesse.

---

<sup>37</sup> Syndicat Mixte du Grand Pau et Audap, *SCoT du Grand Pau, rapport de présentation*, Tome 3, 29 juin 2015, 54 p.

**Une intuition, une expérimentation,  
un déploiement : Relais d'Entreprises, réseau de tiers-  
lieux en milieu rural et périurbain pour  
télétravailleurs et entreprises agiles**

Acteur de terrain issu d'un territoire rural, Relais d'Entreprises porte depuis 2012 un projet ambitieux d'innovation sociétale et de développement durable, fondé sur des convictions fortes : rééquilibrer le territoire en soutenant le développement des campagnes rurales et urbaines ; rapprocher l'habitat et l'emploi pour améliorer la qualité de vie des actifs ; et contribuer à la transition énergétique en diminuant la circulation automobile. À l'origine du concept, l'intuition que la non-mobilité peut être la meilleure réponse à la congestion des routes, à la pollution urbaine et une réflexion de fond sur les nouveaux modèles d'organisation rendus possibles par la révolution numérique. Après le succès rencontré par le premier tiers-lieu, ouvert à Rieux-Volvestre (31), Relais d'Entreprises a amorcé la constitution d'un réseau national d'espaces affiliés. Relais d'Entreprises est désormais présent sur la majeure partie des régions françaises avec pour objectif d'ouvrir trois cents sites à l'horizon 2020. Il offre aujourd'hui, au plus près de l'habitat, des bureaux meublés au design soigné avec une connexion internet haut débit sur des territoires dorts situés en zones rurales et périurbaines. Proposée à usage flexible, cette nouvelle forme d'immobilier est adaptée aux salariés autorisés à télétravailler et aux entrepreneurs désireux de sortir de l'isolement dans un cadre propice au développement de

leurs activités. Avec ces tiers-lieux au plus proche des zones de vie, Relais d'Entreprises participe au soutien de l'économie résidentielle tout en redonnant du pouvoir d'achat aux salariés. Il fait en sorte que les bassins de vie des campagnes rurales et urbaines deviennent des bassins d'emplois. Enfin, il contribue à la réduction de l'impact des déplacements pendulaires sur l'environnement et donc sur la qualité de vie.

# **Revitalisation des centres-villes et centres-bourgs : une proposition de loi ambitieuse et efficiente**

par Martial BOURQUIN,  
sénateur du Doubs

Note : À la date du bouclage du présent ouvrage, la proposition de loi mentionnée ci-dessous a été adoptée en première lecture au Sénat, et doit passer à l'Assemblée nationale.

La proposition de loi « pacte national pour la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs » est le résultat de neuf mois de travail intense durant lesquels nous avons ressenti avec mon collègue Rémy Pointereau une profonde attente de la part des élus locaux et des territoires.

Nous avons très rapidement établi deux constats :

- Les raisons de la dévitalisation des centres sont multifactorielles : la dégradation du bâti, intérieur et extérieur, les difficultés d'accès et de stationnement, la baisse de la population du centre et sa paupérisation, la fuite des équipements attractifs et des services du quotidien, la concurrence des grandes surfaces en périphérie.



Cette dévitalisation est surtout présente dans les villes moyennes, qui, malheureusement, sont peu concernées par l'opération « Action cœur de villes ».

- La situation est urgente.

Aussi, cette proposition de loi a pour objectif de répondre à cette double nécessité. Le texte propose un ensemble de mesures fortes.

L'un des piliers de la proposition de loi est l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER), qui se distingue de l'opération revitalisation de territoire dite « ORT » puisqu'elle sera ouverte à tous les territoires et ne dépendra pas d'une liste concoctée au sein d'un cabinet ministériel. Elle sera aux mains des élus.

C'est une différence importante qui permettra aux élus urbains et ruraux de travailler ensemble afin d'apporter des réponses globales et cohérentes à l'ensemble des territoires.

Cette politique s'appuiera sur la création d'une agence des centres-villes et centres-bourgs indispensable pour les élus afin de donner une capacité d'ingénierie, d'assistance à maîtrise d'ouvrage. De même, les élus verront leur pouvoir renforcé en rendant obligatoire le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) et celui-ci sera prescriptif dans les SCOT.

Nous souhaitons que les périmètres « OSER » soient protégés de la fuite des équipements et des services publics. Il est prévu que les autorités responsables de ces services avertissent en amont de tout transfert les élus qui auront la possibilité dans le cadre des périmètres « OSER » de s'y opposer.

Ces mesures tendent à redonner le pouvoir politique aux élus locaux afin que ceux-ci ne sentent plus impuissants face à la dévitalisation de leurs centres-villes et centres-bourgs mais deviennent acteurs des politiques de revitalisation, quelle que soit la taille de leur commune.

Le deuxième pilier fondamental de cette proposition de loi est de réviser le système de régulation des implantations de grandes surfaces. Il s'agit tout d'abord de revoir la composition des CDAC (commission départementale d'aménagement commercial), de rendre obligatoire une étude d'impact des projets, d'abaisser le seuil d'autorisation des implantations à 400 m<sup>2</sup>.

Le troisième volet de cette proposition de loi est composé d'un ensemble de mesures destiné à renforcer les centres-villes et centres-bourgs. Plusieurs propositions sont faites.

D'un point de vue fiscal tout d'abord, deux éléments de fiscalité écologique pour les collectivités signataires des conventions « OSER » permettront une densification en centre-ville. Une première contribution pour lutter contre l'artificialisation des terres consommées par les parkings, les entrepôts de stockage liés au commerce électronique. La seconde prendrait la forme d'une taxe sur les livraisons des GAFA afin de combattre les externalités négatives de la multiplication des livraisons en lien avec le e-commerce.

La réduction de la fiscalité en centre-ville est également un impératif. Aussi, nous proposons d'offrir aux élus locaux davantage de marges de modulation de la TASCOM afin de s'adapter aux besoins locaux. En outre, l'augmentation de l'offre de locaux adaptés à un prix abordable en centre-ville peut être facilitée par une réduction de la TVA de 10 % sur les logements neufs et sur les réhabilitations complètes.

Pour finir, la mise en œuvre de ces mesures structurelles prendra du temps. Or, l'urgence de la situation ne permet plus d'attendre. Aussi, nous renonçons à l'idée d'un moratoire national qui paraît trop complexe. Nous souhaitons donner la liberté et la responsabilité aux élus de mettre en place des moratoires locaux dans les zones en difficulté.

Pour conclure, nous sommes aujourd'hui en passe d'aboutir à un véritable pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Des choix clairs ont été réalisés pour trouver un juste équilibre entre la nécessité de trouver des ressources pour nos collectivités et la volonté de ne pas taxer les acteurs, en particulier les TPE et PME, qui sont fragiles. Nous avons voulu également renforcer le pouvoir des élus afin qu'ils déploient de véritables stratégies territoriales de développement commercial et artisanal.

# Généralisons les contrats de réciprocité

par Raymond VALL,  
sénateur du Gers

Un grand nombre de publications s'attachent aujourd'hui à trouver des solutions pour résoudre la « fracture territoriale », à atténuer « l'hypermétropolisation » de notre pays ou encore, comme le veut cet ouvrage, renouer le dialogue entre urbain et rural.

Considérer que le dialogue est rompu, c'est considérer qu'il a existé, ce qui, en général, n'est pas le cas. De même, vouloir « réconcilier » les territoires urbains et ruraux revient à prétendre à l'existence d'un conflit ou d'une opposition que le discours ambiant ne cesse d'alimenter et qui n'a pas lieu d'être.

Les métropoles et les campagnes sont-elles réellement en opposition ou ne seraient-elles pas plutôt à l'image de certains humains qui s'ignorent quand ils ne se connaissent pas ?

Si les dynamiques démographiques et économiques à l'œuvre dans les métropoles en font indéniablement des moteurs de croissance et de compétitivité pour notre pays,

leur effet d'entraînement sur les territoires avoisinants, périurbains ou ruraux, est encore inégal pour des raisons diverses : historiques, structurelles ou culturelles.

Face à ce constat, qui n'est pas nouveau, deux postures sont possibles pour les territoires périurbains et ruraux :

- L'appesantissement, peu constructif pour engager une coopération interterritoriale et contre-productif pour la réalisation de leur propre projet de territoire ;
- L'appropriation par les territoires périurbains et ruraux des démarches récemment instaurées et qui favorisent la création de liens réciproques entre ville et campagne.

Au premier rang des « brèches » récemment ouvertes dans les remparts qui sembleraient encercler les métropoles figure le Pacte État-Métropole signé entre l'État et les quinze premières métropoles de France en juillet 2016. Ce dernier, décliné ensuite en quinze Pactes métropolitains d'innovation, prévoit un volet coopération et alliance des territoires dont chaque territoire avoisinant doit s'emparer.

Le second outil que l'État souhaite désormais généraliser résulte d'une expérimentation lancée au lendemain du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 : le contrat de réciprocité. Cette coopération d'un nouveau genre entre espaces ruraux, périurbains et urbains, contigus ou non, permet en premier lieu d'identifier les intérêts réciproques aux deux partenaires et de déterminer les thématiques sur lesquelles des échanges concrets peuvent se construire : développement économique, culturel, transition écologique,

souveraineté alimentaire, mobilité ou encore transition numérique, etc.

En tant que Président du PETR des Portes de Gascogne, mandat que j'ai occupé jusqu'en septembre 2017, j'ai pu concrétiser ces deux démarches par un contrat de réciprocité signé entre Toulouse Métropole et le territoire de projet des Portes de Gascogne dont la création, quinze ans plus tôt, avait justement été motivée par cet objectif.

À la lumière de cette expérience, je peux affirmer que l'anticipation des impacts prévisibles du développement métropolitain sur notre territoire nous a préparés à répondre à certaines problématiques de la métropole toulousaine quinze ans plus tard... Observer les évolutions en cours sur la métropole voisine nous a permis de construire notre propre projet de territoire et, chemin faisant, d'affirmer notre position de partenaire logique de la coopération territoriale et de la réciprocité entre urbain, périurbain et rural.

À ce titre et dès son origine, le pays a fondé sa stratégie sur l'impact anticipé de l'arrivée du pôle aéronautique à Toulouse qu'il a traduit en deux objectifs et deux actions majeures dans son projet de territoire à l'époque :

- **Provoquer le « ruissellement » économique de la métropole et stimuler l'implantation de nouvelles entreprises** en créant des zones d'activités dédiées à la sous-traitance aéronautique sur le territoire des Portes de Gascogne ;
- **Capter une partie de la croissance démographique de la métropole** par la mise à disposition de foncier constructible et abordable à

proximité de l'axe RN 124 et soutenir le maillage de services publics.

Aujourd'hui, le contrat de réciprocité permet d'approfondir ce volet en envisageant une approche conjointe de la stratégie de réserves foncières dans le but d'accompagner l'implantation ou la relocalisation de la sous-traitance aéronautique sur le territoire gersois. Outre l'intérêt pour le Gers de poursuivre la captation d'entreprises, il s'agit aussi pour la métropole d'une opportunité de mieux juguler la pression et l'accessibilité au foncier économique de son territoire.

Cette même philosophie basée sur le triptyque « problématique individuelle + solutions collectives = bénéfice partagé » est appliquée dans d'autres champs tels que l'approvisionnement alimentaire ou encore l'amélioration des migrations pendulaires par le développement du télétravail.

Un an après la signature de ce contrat, la réciprocité s'est traduite par des actions concrètes, encourageantes pour ce nouveau dialogue indispensable aux deux partenaires et génératrices d'un nouveau regard entre nous : un projet alimentaire territorial commun est en cours de définition et s'est déjà traduit par une mise en relation des producteurs gersois avec le Marché d'intérêt national de Toulouse Métropole. Par ailleurs, une démarche de développement du télétravail est engagée entre les deux territoires, en partenariat avec le groupe Airbus, pour encourager le positionnement de ses salariés dans les espaces de coworking du territoire des Portes de Gascogne et amorcer, par une action pilote, la désaturation du réseau routier métropolitain.

Comme en atteste l'expérience du Pays des Portes de Gascogne, la réciprocité ne se décrète pas. Elle se cultive et nécessite un changement d'état d'esprit de la part des territoires voisins d'une métropole comme de la métropole elle-même à l'égard de ses partenaires. Si le dynamisme de la métropole peut bénéficier à ses territoires voisins, la qualité des relations que la métropole entretient avec ses territoires avoisinants conditionne aussi son propre développement.

Les métropoles françaises gagneraient certainement en compétitivité en associant davantage les territoires avoisinants à l'élaboration de leur stratégie de développement comme les régions le font dans le cadre des SRADDET. De même, la mutualisation anticipée de l'ingénierie territoriale permettrait d'envisager la réciprocité dès la formalisation des stratégies de chaque territoire.

C'est tout l'esprit de la réciprocité et ce pourquoi, France Urbaine, présidée par Jean-Luc Moudenc et réunissant vingt-deux métropoles françaises, et l'ANPP, que je préside et qui fédère deux cent quatre-vingt territoires de projets, ont signé une convention visant à déployer les mêmes échanges autour de l'ensemble des métropoles françaises.

Cette convention vise à ce que le concept « d'Alliance des territoires », appellation retenue pour qualifier les coopérations interterritoriales entre territoires ruraux et métropoles, soit efficiente partout où elle peut être engagée pour améliorer le quotidien de ses habitants. Nos deux fédérations se sont également donné pour mission la veille en termes de bonnes pratiques dans ces nouvelles formes de coopération, qu'elles soient formalisées ou non.



## **Pour une citoyenneté interterritoriale**

par Céline EVITA,  
Association Réponses citoyennes

Si la volonté de convergence des territoires, portée par le récent Plan Borloo, a été envisagée à travers le prisme d'un rééquilibrage des moyens vers les quartiers dits prioritaires, il va sans dire que ce n'est pas l'unique façon de concevoir les modalités de « Faire société » entre territoires de la République.

L'exercice de prospective que nous devons mener vise d'abord à interroger ce qui peut relier les villes et les campagnes, mais aussi à inviter les habitants à exprimer et partager des aspirations, des valeurs communes. Si la question des moyens se pose légitimement et avec urgence, dans le cas des quartiers mais aussi pour certaines zones rurales, elle ne sera pas l'objet de nos propositions. En revanche, partant d'expertises citoyennes, professionnelles et politiques, de savoirs expérimentiels locaux, nous proposons d'apporter des pistes concrètes et actualisées en matière de cohésion des territoires.

## Villes et zones rurales : unies pour le pire et le meilleur, dans les EPCI ?

*« Pour être franc avec vous : on a un peu l'impression d'avoir été victime d'un mariage forcé ».* Cette phrase prononcée par un élu communautaire a le mérite d'illustrer la situation vécue par de nombreuses collectivités qui se retrouvent liées dans des EPCI mixtes (urbain et rural), nés de la nouvelle carte de l'intercommunalité, en 2017, dans le cadre de l'application de la loi NOTRe de 2015. Des villes rurales, périurbaines et urbaines qui se retrouvent (presque) du jour au lendemain unies souvent contre leur gré ou sans désir partagé, dans l'obligation de définir puis de partager un avenir commun au sein d'une même entité, tel est le résumé à grands traits du nouveau quotidien de nombreux EPCI en France, plus particulièrement pour les communautés d'agglomération.

Et, dans les faits, voici comment cette difficile union peut se traduire pour les élus de certaines de ces zones rurales : *« En tant que maire, je gère un village de près de trois cents habitants. En 2017, nous avons rejoint une grande intercommunalité qui est composée de plusieurs villes avec de nombreux quartiers « politique de la ville ». D'abord, les habitants du village ont eu l'impression que notre identité allait être dissoute dans cette grande masse urbaine. Ensuite, ils se sont demandé quels étaient leurs points communs avec ces urbains. J'ai espéré que la réalisation participative du projet de territoire réponde à ce questionnement mais il faut être réaliste : ce n'est pas le cas. Il n'y a pas d'identité commune, pas de projets d'avenir communs »,* explique l'un d'entre eux.

Pour les habitants résidant dans les centres urbains de ces nouveaux EPCI, il est souvent question de considérer les villages proches des zones urbaines comme une étape dans

un parcours résidentiel tendu vers la conciliation d'un cadre de vie de qualité et de la proximité moyenne avec les commodités liées à la centralité. L'une de ces habitantes en témoigne : *« Finalement, on ne connaît pas forcément ces villages ni leurs habitants alors même que nous sommes dans la même intercommunalité, maintenant. J'ai plutôt l'impression que ce qui compte, pour nous, urbains, c'est de nous assurer que ces villages vont garder leur qualité résidentielle pour pouvoir nous accueillir le moment venu. Il est vrai que nous n'allons pas plus loin dans les rapports avec nos voisins ruraux. »*

Pourtant, à l'écoute attentive du vécu des deux parties, de multiples aspirations et/ou préoccupations communes émergent. La question de la sécurité ou plus précisément celle des incivilités par exemple. *« Il est certain que ce n'est pas la création de l'agglomération qui a amené les groupes de jeunes urbains à occuper massivement certains espaces de notre village, en laissant derrière eux quelques détritux, mais la fusion avec les villes, qui ont des quartiers populaires notamment, invite la population à penser que cela a aggravé la situation. Et, dès cet instant, toute interaction constructive est impossible »*, confie une enseignante habitant dans un village de cinq cents âmes.

Pour les urbains des quartiers « politique de la ville » (QPV), ils sont nombreux, en conseils de quartier, par exemple, à exprimer leur impuissance face aux incivilités du quotidien. *« Les gens pensent que nous banalisons les petites incivilités. Non, c'est faux. Elles nous pourrissent la vie et elles ne sont pas l'apanage des jeunes. L'idée c'est plutôt d'être citoyen ou pas. Quels que soient notre lieu de vie, notre âge, nos origines. »*

Ce dernier témoignage éclaire particulièrement notre débat. En effet, être citoyen, où que l'on vive, n'est-ce pas la condition essentielle à la réussite de toute démarche de

réconciliation nationale ? Au même titre que la notion de citoyenneté urbaine, investie par Jacques Donzelot notamment, qui vise à gommer les inégalités et disparités à l'œuvre dans une ville en conférant aux individus les mêmes droits et opportunités, il s'agit donc ici de s'interroger sur l'invention d'une **citoyenneté interterritoriale** (campagnes et villes qu'elles soient ou non réunies en intercommunalité).

Une citoyenneté interterritoriale qui aurait trois fondements majeurs : **l'inclusion économique et sociale des habitants dans un bassin de vie, l'expression d'une solidarité interterritoriale et une démocratie locale renouvelée.**

Alors comment procéder ? Le cadre de coopération intercommunale suffit-il à la construction d'un projet social commun ? Ou devons-nous militer pour la réflexion et la mise en place d'actions concrètes ?

Dans notre cas, et pour jeter les bases de cette citoyenneté, qui servira aussi de socle à la coopération intercommunale, nous aspirons à engager une démarche de mise en œuvre opérationnelle et pragmatique.

## **Vers la construction d'une citoyenneté interterritoriale : des actions emblématiques et ancrées localement plutôt que des mots**

Comment ces valeurs peuvent-elles prendre forme dans le quotidien des habitants des campagnes et des villes ou comment s'expriment-elles lorsqu'elles sont déjà à l'œuvre ?

### **L'inclusion économique et sociale des habitants**

Penser la question par le prisme de l'inclusion économique et sociale des habitants dans une logique globale et territoriale constitue, à notre sens, une incitation à la mobilité et aux flux croisés des publics bénéficiaires. Ainsi, libres d'accéder aux aides et accompagnements spécifiques où qu'ils soient sur le bassin de vie, les habitants peuvent imaginer échapper à une certaine assignation par l'adresse et s'installer (ou travailler) tant en ruralité qu'en zone urbaine.

Concrètement, on peut avancer deux propositions. L'une en lien avec l'entrepreneuriat. L'autre avec l'emploi.

- Les tiers lieux ruraux : plébiscités dans les grandes villes ou aires urbaines, ces espaces d'activités mixtes et innovantes basés sur de nouvelles formes de travail, de collaboration et avec une forte teinte d'innovations en lien avec le numérique, ont révolutionné l'entrepreneuriat classique. Générateur de cohésion sociale et territoriale, d'initiatives citoyennes et de développement économique, le tiers-lieu rural apparaît comme un outil pertinent pour inciter ruraux et urbains à se rencontrer et produire ensemble.
- L'accompagnement des publics dans l'accès à l'emploi par les associations intermédiaires spécialisées : fortement médiatisées dans le cadre des débats sur la politique de la ville, ces structures ont depuis longtemps identifié la nécessité d'être aux côtés des publics en recherche d'emploi dans les zones rurales ou périurbaines. Pourtant, elles peinent à mobiliser les pouvoirs publics dans le

déploiement de leurs solutions d'accompagnement. Dans un schéma d'inclusion économique et sociale profitant à toutes et tous, il faudrait sortir des expérimentations multiples pour passer à la généralisation de ces dispositifs.

### **L'expression d'une solidarité interterritoriale**

La ruralité au service de l'urbain et l'urbain au service du rural ou comment valoriser les compétences et savoir-faire de la campagne et des villes dans une solidarité liée aux actes de la vie quotidienne : bricolage, aide aux devoirs, covoiturage, cuisine, couture, jardinage, apprentissage d'une langue étrangère, etc.

Plus qu'une simple plateforme d'échanges de services et de savoirs gratuits, il s'agit d'organiser à grande échelle les modalités d'un système d'entraide local et territorial, permettant aux deux univers de se rencontrer dans un contexte égalitaire, et d'en évaluer les résultats ainsi que l'utilité sociale et territoriale en fin de parcours.

### **Des espaces de démocratie locale aux pratiques renouvelées**

Conseil de développement, conseil intercommunal des jeunes, instances participatives des zones urbaines (conseils citoyens, conseils de quartier...) autant d'espaces dédiés à la participation des citoyens à la vie de leur quartier, ville ou intercommunalité et qui ont vocation à accompagner le développement des territoires concernés.

Pourtant, à l'exception du conseil de développement, ces différents conseils ne travaillent pas dans une logique spécifique de rapprochement des populations rurales et

urbaines. Pour pallier cette absence de réflexion quant aux interactions avec les territoires ruraux, une démarche inédite pourrait voir le jour : élaborer et mettre en place une programmation de *marches exploratoires* sur certaines zones rurales mêlant habitants des villes et des campagnes, et inversement pour les zones urbaines.

*À l'arrivée* : des citoyens experts d'usages urbains et ruraux qui croisent leurs visions des territoires pour comprendre les enjeux respectifs liés à l'aménagement, aux transports, à l'habitat ou à la sécurité.

Les solutions exposées dans cette contribution et qui découlent du principe de « citoyenneté interterritoriale » n'ont rien de révolutionnaire, mais sont inspirées de la pratique et de l'expertise citoyenne et locale, elles revêtent les caractéristiques du pragmatisme et de la souplesse. Rien ne sert d'ajouter de la complexité dans les actions visant à réconcilier villes et campagnes. Sachons observer et capitaliser les bonnes pratiques des territoires et les compétences sociales des habitants de nos communes.

