

urbanisme

PROJETS Urbanisme d'anticipation et de dissociation environnementale **6/**
Démocratiser la rénovation urbaine **18/**
L'INVITÉ Raymond Depardon **66/**
CULTURE Le Harlem de Jake Lamar **80/**

www.urbanisme.fr

déc. 2021
janvier
février
2022

n° **423**

20€



territoires / villes / sociétés / cultures

DOSSIER

Territoires oubliés, terres de projets **24/**



Comment mobiliser les aménageurs sur les territoires oubliés ?

Certains territoires, ignorés du marché immobilier et des aménageurs, souffrent d'un manque d'ingénierie pour mettre en œuvre des projets souvent complexes à engager faute d'attractivité économique et de moyens publics.

/ Guillaume Hébert, architecte urbaniste, avec la contribution d'**Ariella Masboungi**, architecte urbaniste, et **Rachid Kander**, architecte (Assemblia et SPL Clermont Auvergne)

Les « territoires oubliés » sont porteurs d'intéressantes potentialités foncières, offertes à des projets qui souvent ont un caractère d'expérimentation au service du processus de fabrication de l'urbain : rôle étendu des concepteurs qui interviennent de manière militante, combinaison de modes de faire entre l'existant et le projeté, inventivité programmatique, implication de la recherche, propositions de nouvelles pratiques et combinatoires d'outils d'aménagement...

Mobiliser les aménageurs publics n'est pas un enjeu négligeable, car ils seraient en mesure d'apporter l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre de projets de plus grande ampleur indispensables à la dynamisation de ces territoires. Mais leurs opérations, le plus souvent déficitaires, nécessiteraient des participations publiques et des péréquations avec les opérations plus classiques en métropole ou zone plus dense. Il est alors indispensable de faire preuve d'une créativité qui intégrerait la diversité des modèles de mise en œuvre des projets comme une richesse, en changeant de focale. Par ailleurs, les leçons à tirer pour les aménageurs peuvent être fécondes pour les opérations classiques d'aménagement urbain qu'ils conduisent dans les métropoles, expérimentant une autre manière d'aborder et de produire le projet urbain, moins périmétrale, s'inscrivant dans des dynamiques multisites, multi-approches, plus durables et plus ancrées dans le contexte.

Quelle place pour les aménageurs ?

En règle générale, les aménageurs publics sont rarement missionnés et ne semblent pas intéressés par les territoires périurbains ou ruraux à proximité des villes petites et moyennes

ou en périphérie lointaine de leurs métropoles. Toutefois, certains sont ancrés dans des territoires peu denses qui constituent leur périmètre naturel d'intervention comme notamment la Sedia, Assemblia ou Citivia. Qu'il s'agisse de sociétés publiques locales (SPL) ou de sociétés d'économie mixte (SEM), ou de structures regroupant les deux, chaque aménageur développe ses propres modes d'intervention et combinatoires d'outils sur ces sites.

Les enjeux des projets sont, sur le fond, semblables à ceux des grandes opérations d'aménagement (attractivité, habitabilité, coûts, sens, valeurs...) et portent généralement sur les mêmes programmes (logements, espaces publics, équipements...). Si les opérations sont moins importantes en volume, elles n'en nécessitent pas moins une « technicité » aussi haute que pour les grandes opérations urbaines (itératif, plurithématique) avec plus de frugalité. Cela impose à l'aménageur les mêmes exigences pour être garant de l'articulation des échelles de projet et de leur cohérence, expert de l'ingénierie du montage partenarial, y compris avec le privé, expert de la gouvernance de projet.

Mais sa posture diffère pour assister et venir en appui aux collectivités, plus que pour assurer la maîtrise d'ouvrage pleine et entière. Il doit pour cela développer une plus grande écoute des maires et de l'histoire des territoires pour apporter des réponses au long cours et dépasser les cadres classiques de l'aménagement en proposant une démarche agile à travers le cadre contractuel (car il y a des marchés, des normes, etc.) ainsi que dans le modèle économique. Cela exige de l'« engagement » de la part de toutes les parties prenantes et non seulement des aménageurs : des habitants, des élus en capacité de porter des projets, des maîtres d'œuvre... Il faut être un peu « croyant » pour entreprendre ce type d'opération, accepter de pousser les limites et les modèles pour tenter

et avoir accès à la ville, ils y ont trouvé leur compromis. Socialement, ce sont des territoires diversifiés qui fonctionnent pour une bonne part en autonomie par rapport à la métropole. Des résultats à l'encontre des discours dominants qui vont permettre de concevoir, avec le département, des manières originales de « faire projet » dans ces campagnes urbaines.

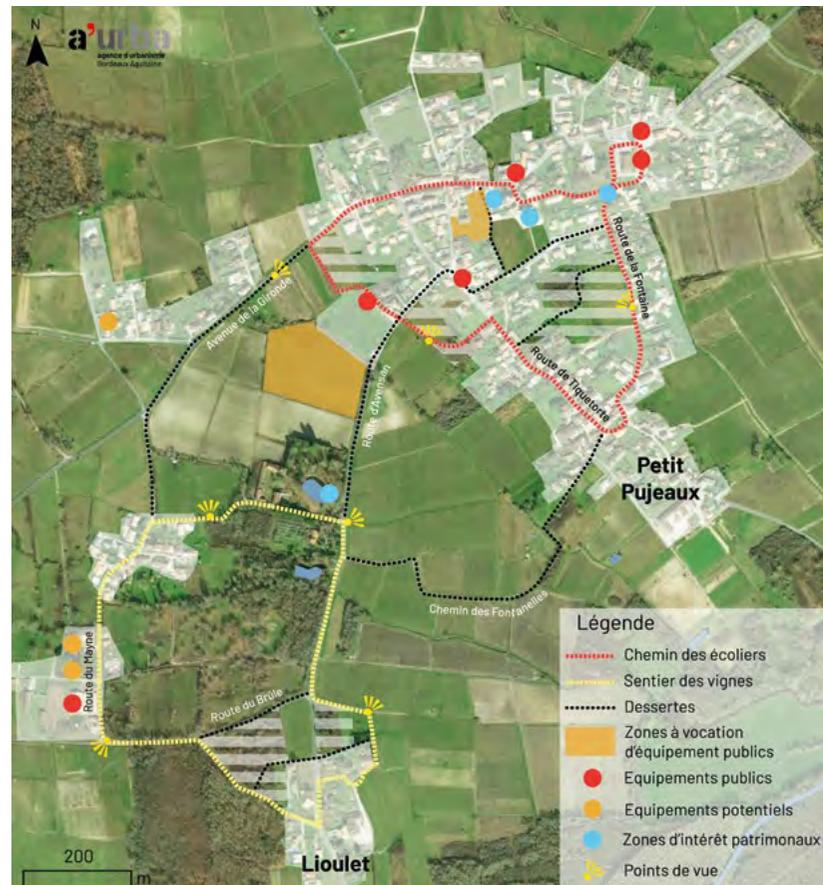
Les lisières viticoles à Moulis-en-Médoc

Dans un contexte paysager de grande qualité, ce bourg de 1 800 habitants, à environ 30 km de Bordeaux, voit sa population vieillir. De nombreux commerces ont fermé, à l'instar de bien des villages du Médoc, terre de contrastes : de grands châteaux et une population paupérisée. L'a-urba est arrivée à Moulis avec la Région Nouvelle-Aquitaine, qui portait un projet de parc naturel régional (PNR). Il s'agissait d'accompagner le PNR dans sa gestation. Désormais constitué, le PNR Médoc a adhéré à l'agence, avec peu de moyens, mais des ambitions fortes. Par une étude sur le traitement des lisières et les manières de faire cohabiter usages résidentiels et activités viticoles – sujet majeur en Gironde – l'a-urba a voulu donner envie de « faire projet », dessiner des perspectives, anticiper des démarches.

Les ressources patrimoniales en Charente

C'est avec l'entente Val de Charente-Océan – qui réunit les communautés d'agglomération d'Angoulême, Cognac, Saintes et Royan – que l'agence a travaillé. Ces territoires, aux situations économiques et démographiques contrastées, n'ont pas voulu être oubliés par la nouvelle grande région. D'où la volonté d'identifier un projet fédérateur pour assurer cette visibilité, au-delà des

« La Charente, un lien qui renforce les lieux ». Détail de la carte extraite de l'étude Val de Charente-Océan (2019) identifiant les ressources patrimoniales singulières ou communes des quatre agglomérations de l'entente territoriale.
© a-urba



Le « Chemin des écoliers » et le « Sentier des vignes », projet de boucles pédestres à Moulis-en-Médoc ; une « micro-étude », mais avec une équipe-projet pluridisciplinaire : paysagiste, environnementaliste, sociologue, architecte.
© a-urba

liens de coopération noués entre Angoulême et Bordeaux, raison initiale de l'adhésion d'Angoulême à l'a-urba.

Les pistes d'avenir, pour l'aménagement et le ménagement de ces petits territoires, ne passent pas par l'importation de projets ou produits urbains miniaturisés. Il y a bien des périurbanités spécifiques à inventer, composant avec l'animation locale, les conditions d'accès et les rythmes de vie spécifiques. Les intensités d'usages propices à la sociabilité peuvent s'appuyer sur l'intermittence, comme celle du marché du samedi. Dans des espaces de densité intermédiaire, les distances ne sont plus celles de la ville ; le vélo à assistance électrique y trouve sa mesure. C'est à l'aune de ces métriques périurbaines singulières que se développeront des opérations originales et pertinentes, où les préceptes de l'urbanisme circulaire, de la mutualisation au recyclage, trouveront des contextes propices, qui ne sauraient être réservés aux « cœurs » de ville. /

sont les géographies de l'oubli et leurs successions dans le temps et, d'autre part, s'il y a des politiques ciblées et, si oui, de quelle nature. Et enfin, si on peut avoir des exemples concrets de ce que signifie « agir » dans un territoire oublié. Si, comme l'a dit Ariella, nous approfondissons plus dans la recherche, nous n'avons pas non plus les moyens d'aller regarder à chaque fois les modèles économiques de l'aménagement dans les différents pays. Le Club Ville Aménagement a fourni cette analyse. Et si les politiques publiques de ces pays diffèrent sensiblement, cela est encore plus vrai du point de vue des



Philippe Estèbe
Géographe (Acadie)
Photo Bob Edme



Rachid Kander
directeur général de la SEM Assemblia
Photo Emmanuel Therond

opérationnels avec la spécificité française de l'économie mixte.

Ariella Masboungi: Nous allons les associer au livre que nous réaliserons, ce qui n'est pas fréquent. Le problème, c'est que lorsque les chercheurs s'engagent dans l'action, comme ils le font à l'instar de François Ascher, ils perdent en légitimité dans la sphère universitaire, ce qui est malheureux.

Philippe Estèbe: Il y a deux types de travaux : ceux de dénonciation des politiques publiques et ceux d'énonciation. C'est vrai que nous sommes plutôt portés sur l'énonciation pour essayer de comprendre la manière dont les enjeux sont construits : modèles mentaux, idéologiques, cadres de pensées qui sous-tendent les différentes politiques publiques. Cette énonciation cherche à mettre à jour les cadres conceptuels de l'action publique et les coalitions d'intérêts ou d'acteurs qui la portent. En Italie, par exemple, les géographes, les économistes et, plus généralement, l'université interviennent de façon bien plus soutenue dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques qu'en France, où les élus locaux jouent un rôle prépondérant dans la définition des programmes d'action. En Pologne, l'université n'est pas centrale dans la définition des programmes à visée territoriale, mais des universitaires ont participé à la définition des espaces en difficulté pour dépasser des lectures anciennes marquées par le poids de l'histoire. En Espagne, les médias ont largement contribué à faire émerger le problème de la désertification.

Julien Meyrignac: On distingue deux focales dans les approches : une focale macro (géographie, politique, etc.), qui est plus celle des chercheurs, et une focale micro, qui est celle de l'étude de terrain (lieux, acteurs, etc.). La rencontre entre ces deux échelles donne le sentiment que les contextes sont partout différents et, en conséquence, que les politiques normatives sont peu opérantes. Croyez-vous qu'une somme d'expériences puisse finir par faire une politique ?

Ariella Masboungi: J'ai exercé au sein de l'État pour faire remonter ce que faisaient les territoires, ce qui est crucial pour définir les politiques publiques. Je me suis toujours intéressée aux politiques publiques, notamment étrangères, à partir

des expériences locales, en particulier dans le cadre des ateliers Projet urbain (que j'ai initiés et qui ont exploré les avancées projectuelles, méthodologiques et conceptuelles des villes françaises et étrangères), en explorant des villes comme Birmingham, Barcelone, Rotterdam, Madrid... J'ai procédé de la sorte pour les territoires oubliés. À Pérignat, que j'ai découvert grâce à Rachid Kander, le maire agriculteur et intellectuel reconvertisseur le patrimoine rural en équipements publics et mêle réhabilitation et constructions neuves pour faire revivre un habitat moderne dans le bourg (*lire encadré p. 27*). Cela exige des montages financiers et opérationnels complexes, de la conviction, de la pédagogie et le goût du risque. Il est important que l'État comprenne à quel point réhabiliter est complexe. Ce que l'on a tenté d'exprimer avec Philippe dans le texte sur les politiques publiques (*lire p. 48*), c'est que l'État gagnerait à rendre plus cohérentes les politiques qu'il mène et être plus attentif au mode d'application de ses mots d'ordre. La Suisse est intéressante à cet égard avec une politique nationale très rigoureuse sur la primauté à la réhabilitation et la préservation des sols, plus précise qu'en France, avec un système de péréquation entre les grandes villes et les petites. Quand une grande ville a l'autorisation de construire sur un terrain non construit, elle réalise une plus-value dont une partie ira aux territoires peu denses. L'interaction entre le « micro » et le « macro » semble patente. Nourrir les politiques publiques à partir des initiatives locales s'impose. Aujourd'hui, alors que nombre de grands projets urbains semblent freinés, je crois beaucoup aux initiatives de la société civile et autres acteurs, qui aident à construire une adhésion à l'art de la réhabilitation et du projet basé sur le contexte et coproduit pour renouveler la notion même de projet urbain.

Guillaume Hébert: À aucun moment nous ne nous sommes dit qu'il fallait scinder les approches et que les uns devaient travailler à grande échelle et les autres à des petites. Pour nous, il était évident que ces deux approches étaient liées. Par exemple, favoriser l'essor des projets de rénovation du bâti dans les villages est lié à la préservation à grande échelle des terres agricoles. Dans les agences d'architecture et d'urbanisme, on prend rarement le temps de confronter

les méthodes et les processus, de faire un « pas de côté » et de partager l'expérience. Rencontrer le ministre portugais Pedro Siza Vieira (*lire p. 56*) nous a permis de sortir du champ pratico-pratique. Il me semble évident que le croisement d'approches nationales et européennes est sous-valorisé. Même si les outils et les cadres réglementaires varient, nous partageons indéniablement une culture commune.

Philippe Estèbe : Tous les pays sont passés, plus ou moins, par les mêmes stades de politiques publiques vis-à-vis des territoires dits oubliés.

Le parallèle entre la France et l'Italie est assez frappant, avec les politiques d'investissements massifs au Sud, Mezzogiorno et Languedoc, la décentralisation industrielle... L'Italie a pris de l'avance lorsqu'elle a découvert la « Troisième Italie » et démontré que le *bottom-up* peut être extrêmement efficace, à condition d'une forte cohésion et d'un fort enracinement dans la société locale.

En Espagne, c'est un peu pareil, il y a d'abord eu le TGV et des équipements massifs. Et on assiste aujourd'hui à un retour vers le local, avec une grande interrogation sur le développement des territoires vides. On trouve les mêmes étapes en Pologne, où la politique agricole commune (PAC) a joué un rôle fondamental, faisant passer le pays en dix ans du stade artisanal au stade industriel, et qui s'intéresse aujourd'hui aux interstices où prennent place des politiques microlocales, avec des dispositifs nationaux consistant à mettre de l'ingénierie sur le terrain. La France a suivi le même chemin, tout en restant dans une logique très institutionnelle : la mobilisation des sociétés locales reste marginale par rapport au rôle central des collectivités territoriales.

Dans tous les pays, nous avons constaté le même renoncement aux politiques macrorégionales. C'est une affaire terminée. L'Italie passe son temps à essayer de produire une géographie qui brouille les cartes entre le Nord et le Sud. La Pologne a une géographie prioritaire, qui n'est pas macrorégionale mais qui traite une série de poches de pauvreté dans la totalité du pays. Dans tous les pays – sauf la France –, les échelons régionaux sont très associés. La politique des aires internes en Italie est fortement régionalisée, le travail

sur les territoires vides espagnols est très largement pris en charge par les autonomies, et en Pologne, les régions doivent bâtir elles-mêmes leurs politiques avec les fonds mis à disposition par l'État. Je suis frappé qu'on ait pu déclarer les régions comme cheffes de file de l'aménagement du territoire et que l'État signe directement des contrats de relance et de transition énergétique avec les communautés de communes dans lesquels les régions ne jouent aucun rôle.

Ariella Masboungi : Notre objectif est de mobiliser les aménageurs publics, figures si précieuses en France et relativement absentes des pays voisins, pour agir dans ces territoires, à part quelques exceptions comme Bilbao Ria 2000 ou Porto Antico di Genova SpA. Ailleurs, ce sont des consortiums privés qui sont à l'œuvre. Les aménageurs du Club Ville Aménagement sont davantage centrés sur les métropoles et les territoires qui gagnent, et il s'agit de les intéresser aux territoires peu denses en trouvant les modes d'action adéquats.

Julien Meyrignac : L'une des conclusions des chercheurs est que ces territoires sont avant tout oubliés des populations elles-mêmes, oubliés de la demande. L'équation posée aux aménageurs est d'arriver à produire une offre qui serait de nature à structurer cette demande, ce qui est contre-intuitif pour les opérateurs de l'aménagement et de l'immobilier qui fonctionnent sur de la précommercialisation et assoient leur développement sur des études de marché. Pourtant, chaque fois qu'est produite une offre sur ces territoires dits détendus, elle structure une demande.

Rachid Kander : Peut-être que nous manquons de créativité et de recul. On est peut-être autocentrés sur nos bilans d'opération, la commercialisation, parce que c'est cela qui nous guide, c'est vrai. Il faudrait que l'on soit plus curieux, plus créatifs, notamment sur la capacité à mobiliser tous les outils que nous avons. L'aménageur a son mode opérationnel et s'il n'y a pas de marché, il n'y a pas de projet. Il faut acculturer les aménageurs sur la palette des options possibles et stimuler leur capacité à se mobiliser. Il est inconcevable que dans un pays aussi riche que le nôtre on ne soit pas capables de faire ce que d'autres pays parviennent à faire avec

très peu de moyens. C'est le défi que nous nous lançons et j'espère que l'on va arriver à des choses productives et constructives.

Philippe Estèbe : Certes, il n'y a pas d'aménageurs publics dans les autres pays, mais il y a toujours quelqu'un localement qui se met en position d'aménageur, en capacité de mobiliser différents outils et de construire des réseaux pour faire intervenir les bonnes ingénieries sur le territoire. L'exemple polonais est en cela très intéressant : le maire d'une petite commune pauvre va chercher l'université, une fondation juive, les agriculteurs locaux... En tissant ces liens, il fait un travail d'aménageur au sens où il va combiner du social, de l'économique et du spatial. Ces acteurs vont non seulement chercher l'ingénierie, mais ils se positionnent aussi comme opérateurs dans la durée des différents éléments du projet.

Ariella Masboungi : Comme le dit Alexandre Chemetoff, le projet fait naître le programme, et pas le contraire, comme c'est le plus souvent encore le cas. Ce concept se retrouve dans les opérations que nous analysons dans les territoires peu denses où le programme émerge du projet ; nourri d'idées qui viennent des lieux et des gens. Cela peut donner de la chair et de la qualité aux opérations classiques d'aménagement, servir à complexifier, à enrichir et à ancrer dans le contexte la fabrique urbaine qui devrait s'inspirer de la sédimentation observable dans les territoires peu denses... Le processus est lent mais très fertile, on a le temps d'accumuler des idées, des projets, des initiatives...

Guillaume Hébert : Il y a parfois un manque de curiosité des aménageurs qui mobilisent trop souvent des automatismes dans les montages, les bilans, le découpage des lots, le choix des concepteurs mobilisés... Certains exemples nous montrent l'apport de l'inventivité dans les montages et la combinatoire des outils d'aménagement. Travailler sur les questions urbaines, c'est s'intéresser aux grands projets, mais aussi à ces territoires qui n'ont pas de marché, car on apprend des deux différemment. Il faut aussi savoir tirer les enseignements d'un aménagement plus frugal, qui va à l'essentiel, mais qui nécessite une capacité d'écoute

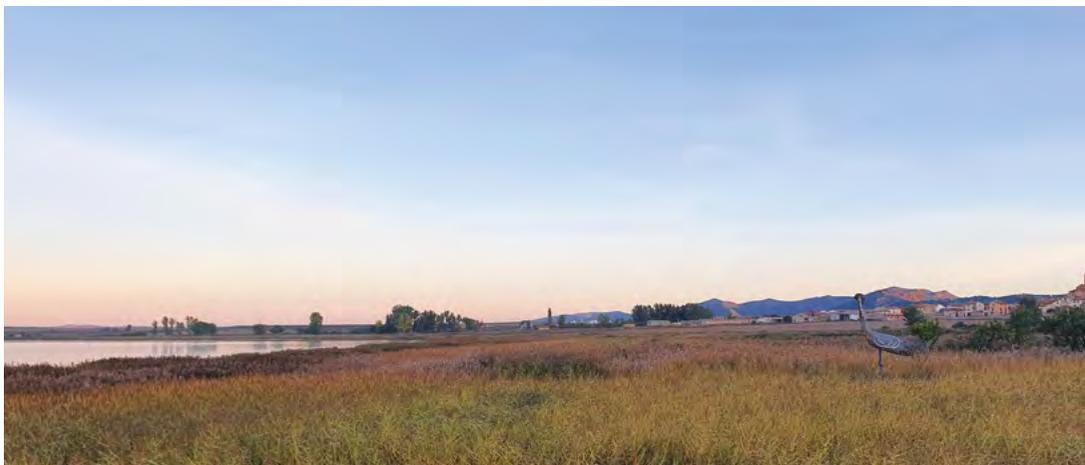
des acteurs et de requestionnement du programme.

Julien Meyrignac : Quel regard portez-vous sur les expériences de POPSU, qui sont de la recherche-action sur des territoires fragiles ? Il semble assez difficile d'en tirer des enseignements généraux : c'est toujours un contexte particulier et souvent un acteur clé. Au niveau des projets, l'humain semble d'ailleurs largement plus déterminant que le contexte ; ils sont portés par des pionniers, des visionnaires... N'est-ce pas cela – cette absence de vision et d'initiative – qui manque aux territoires oubliés, plus que les méthodes, l'ingénierie, les financements ?

Ariella Masboungi : Ce que j'ai aimé dans le travail de POPSU Territoires, c'est qu'il part du terrain, que les collectivités se portent candidates, que des chercheurs se mobilisent et se situent dans l'énonciation. J'ai beaucoup aimé que des chercheurs mouillent la chemise, ne se contentent pas de la compréhension, osent des hypothèses, fassent des propositions. Les territoires qui accueillent POPSU en sont très heureux, car le regard extérieur et actif éclaire les problématiques. Les élus découvrent les plaisirs de l'urbanisme et comprennent qu'ils peuvent agir. Donner envie, offrir des clés pour aller vers la ville désirable, utopique mais faisable. Ces territoires sont l'objet de désir des métropoles et agglomérations pour l'énergie et la biodiversité, et il va falloir sans doute définir une stratégie nationale sur cette question. Pierre Veltz explique très bien qu'il va falloir penser les territoires de l'énergie et de la biodiversité, que les métropoles et agglomérations compensent ces charges qu'elles imposent à leur bénéfice presque exclusif.

Julien Meyrignac : Oui, mais il semble que les territoires n'en veulent pas, même avec des compensations à la clé. C'est très clair dans l'article sur l'Espagne (*lire p. 59*) : les territoires oubliés espagnols ne veulent pas des champs d'éoliennes qui vont fournir l'électricité des métropoles. Et surtout si on leur offre une compensation économique. Les aspirations des néoruraux qui s'installent dans les territoires oubliés, c'est d'y trouver une campagne idéalisée, romantique et fantasmée, pas d'y importer la ville.

Ariella Masboungi : Le chemin est long, mais j'ai vu évoluer les réflexions



La Lagune de Gallocanta, en Espagne, octobre 2021.
Photo Louna Villain

en la matière. Bien des choses possibles aujourd'hui ne l'étaient pas auparavant, offrant des raisons d'espérer car les jeunes se battent ardemment pour le climat ! Seul un *empowerment* de la population peut produire une bonne compréhension des enjeux pour aboutir à des compromis gagnants.

Guillaume Hébert : Tout cela est très lié aux contextes et aux acteurs : il est de plus en plus difficile d'imposer des projets contre les attentes des territoires et/ou contre l'avis des gens qui l'habitent. Il y a des endroits où la dynamique va prendre, dans des territoires propices, avec l'appui des élus, des chercheurs... Et d'autres où cela est moins évident, où les projets ne sont pas portés, voire refusés. À ce sujet, les élus de Clermont-Ferrand soulignent que c'est une chance d'avoir été absorbés dans la grande région Auvergne-Rhône-Alpes, car ils doivent faire leurs preuves à cette échelle, prouver qu'ils existent en tant que territoire qui porte des stratégies propres. À ce titre, il serait nécessaire de pouvoir dépasser les logiques de bilans financiers classiques et élargir la focale en valorisant les externalités positives propres à l'intervention sur ces territoires. Sur ce point, il ne fait aucun doute que la recherche peut nous apporter plus de méthode. Lorsque nous avons rencontré le ministre portugais, il a soulevé la question de l'impact environnemental de laisser ces territoires dépérir, lié aux risques d'incendies notamment. Il faut savoir aménager et entretenir le territoire, et pour cela examiner toutes les solutions, les plus classiques et les plus originales pour engager des projets.

Philippe Estèbe : Une réflexion qui court dans toutes nos discussions est :

existe-t-il un droit au développement territorial ? S'il y a un devoir des politiques publiques à soutenir les démarches lorsqu'elles émergent et à assurer l'entretien des territoires, faut-il toujours envisager le développement, alors que les stratégies locales aboutissent souvent à un jeu à somme nulle ? On l'a vu en travaillant sur les itinéraires résidentiels d'entreprises : ouvrir une zone d'activité contribue souvent à en vider une autre. Par ailleurs, sur l'énergie et la biodiversité comme service rendu à la nation, cela illustre parfaitement l'articulation entre le « macro » et le « micro ». Comment concilier un besoin national, voire européen, en production d'énergie et protection de biodiversité et un enracinement local ? Dans l'exemple polonais, une ville qui se trouve près d'une forêt primaire se voit interdite de toucher au moindre arbre, d'utiliser le bois ou d'y mettre les pieds, ce qui est vécu comme une punition. Enfin, il est intéressant de constater que dans d'autres pays, le maire n'est pas le point de passage obligé comme en France, il a – de fait – moins de responsabilités et il peut porter un discours plus ancré, et surtout laisser les initiatives émerger.

Rachid Kander : Cela soulève la question du bassin de vie et de l'interterritorialité. J'ai l'intuition que dans les dernières années, on a reculé sur la dimension de l'intercommunalité. Ce sont des échelles très porteuses de cette cohérence du bassin de vie et de cette articulation qui passe par autre chose que : « *Je te donne mes poubelles contre de l'argent.* » Il faut une destinée commune, un contrat gagnant-gagnant aux bonnes échelles territoriales. /

Un nécessaire « *aggiornamento* » des politiques publiques

La prise en compte des territoires oubliés pourrait passer par l'écriture d'un récit national qui les intègre dans toutes leurs spécificités locales et les reconnecte au marché selon leur propre rythme.

/ Ariella Masbounji, architecte urbaniste, et Philippe Estèbe, géographe

Territoires oubliés... L'expression est volontairement provocatrice car, comme le démontre justement l'économiste Laurent Davezies dans son ouvrage, *L'État a toujours soutenu ses territoires*¹. Tous les travaux de géographie économique le montrent : si, depuis la Seconde Guerre mondiale, les inégalités de production de la valeur ajoutée augmentent entre les territoires, les inégalités de revenu ne cessent, elles, de diminuer. Territoires oubliés, gens oubliés... Le mot « oublié » est certes excessif, et même caricatural tant la solidarité est une caractéristique française. Mais l'équité n'est toujours pas atteinte et ce qualificatif veut mettre l'accent sur un état des lieux en France, en Europe et ailleurs dans le monde, que la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales risquent d'accentuer. Les territoires oubliés ne sont généralement pas « dans » des villes, plutôt « entre » les villes, comme l'ont analysé très tôt les urbanistes italiens Bernardo Secchi et Paola Viganò, avec leur concept de ville diffuse. Leur message a mis du temps à être pris en compte, surtout en France, où l'approche catégorielle générant des politiques spécifiques ne semble pas suffisante pour appréhender l'ensemble des problèmes de ces territoires. Il s'agirait de proposer plutôt une évolution des politiques publiques pour favoriser les qualités urbaines des territoires oubliés et leurs chances de sortir de leur relégation.

D'abord, quel sens faut-il alors donner à l'oubli ? Nous prenons le parti d'affirmer que c'est le marché, et non l'État, qui oublie des pans entiers du territoire dans de nombreux pays européens. Le marché recherche la densité, l'intensité des échanges et une rapidité d'exécution. Les « territoires oubliés » sont pour la plupart peu denses, les échanges y sont moins intenses, les moyens en compétences et en financements moindres et les temps de développement de projets plus longs. Face à ces caractéristiques, les politiques publiques – innombrables –, destinées à stimuler le développement de ces territoires, échouent le plus souvent à engendrer des trajectoires vertueuses. Trop souvent catégorielles (villes moyennes, petites villes, espaces ruraux), elles semblent aussi très focalisées sur l'investissement public, appuyé sur des modèles importés ou standardisés. Or, comme le disent souvent les élus, un seul projet

d'investissement dans une petite commune peut mobiliser le budget de tout un mandat.

Il ne s'agit guère ici de proposer un modèle spécifique applicable aux espaces de faible densité en déclin économique ou démographique : ce serait ajouter une catégorie d'action territoriale à celles qui existent. Plus modestement, nous proposons un ensemble de pistes pour interroger à la fois les logiques de marché et celles des politiques publiques. Ces pistes sont principalement issues des séances de travail du groupe « territoires oubliés » du Club Ville Aménagement et s'appuient sur des exemples français et européens, étudiés par le groupe, d'une part, et en cours d'analyse, notamment dans une recherche financée par le Puca (Plan urbanisme, construction, architecture), la DGALN (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) et l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires), d'autre part.

Élaborer un récit national, porter des visions locales

C'est sans doute l'enjeu premier : la multiplication des catégories territoriales et des dispositifs de toutes sortes brouille les cartes et interdit l'émergence d'un récit cohérent. Le territoire national et la diversité de ses composantes et des liens qui les unissent devient illisible, masqué par un protocole compassionnel qui ausculte les symptômes (toujours les mêmes : vieillissement, dépeuplement, divergence économique) et ne propose qu'un seul remède (toujours le même : des subventions pour l'investissement public). On finit par penser que l'espace français est un « grand corps malade », dont quelques rares parties métropolitaines se portent bien. Tout le reste mériterait assistance et solidarité.

L'enfer est pavé de bonnes intentions : une telle posture humanitaire alimente la guerre de tous contre chacun. Les habitants des espaces ruraux se sentent (ou se croient) délaissés et méprisés, les habitants des villes moyennes, tout en vantant le modèle de la « ville à taille humaine », jalouent les métropoles, et celles-ci commencent à considérer qu'elles sont sursollicitées



À Vic-sur-Cère dans le Cantal, la réhabilitation de deux granges par Simon Teyssou fabrique une « grange culturelle » et une « grange numérique », inventant le tiers-lieu rural avec tous les ingrédients modernes tels coworking, fablab, ainsi que les locaux de la communauté de communes.

Photo Benoît Alazard

au point de se retirer de certains dispositifs de solidarité territoriale (comme les syndicats des eaux ou d'énergie).

Refuser un monde où chacun passe son temps à prendre sa « revanche » sur tous les autres s'impose : revanche des villages, revanche des villes moyennes, revanche des cités pavillonnaires, etc.

Courons le risque d'être taxé de nostalgie : la grande force du modèle d'aménagement qui a soutenu la croissance française de l'après-guerre réside moins dans son efficacité (fort critiquée rétrospectivement) que dans sa capacité à proposer (voire imposer) un récit national dans lequel chaque type de territoire, avec ses caractères, trouve sa place et interagit avec les autres.

Or, nous le savons pertinemment, les politiques territoriales jouent un rôle croissant dans la transformation écologique de l'habitat, des modes de vie, de consommation et de production. La transition écologique ne se joue pas sur le même mode dans le champ de l'industrie, des transports ou de l'agriculture ; de la même façon, chaque territoire doit pouvoir jouer sa propre partition pour contribuer à l'effort commun.

Élaborer un récit national de la transformation écologique qui s'enrichisse de l'assemblage des visions locales paraît être une tâche urgente, et la nouvelle frontière de l'aménagement du territoire.

En résumé, il s'agit de penser ces territoires comme un grand projet fait de petits projets. C'est sans doute un engagement

dans un projet durable pour la France qui permettra d'éviter l'extrême densification des métropoles et l'exclusion urbaine et sociale du désert français.

Accepter la sélectivité sans vouloir agir partout et surtout de la même manière

Dans cette perspective, il faut accepter que tous les territoires ne bénéficient pas d'un droit imprescriptible au développement, ou du moins à un développement linéaire et uniforme. Comprenons, par exemple, ce qui est en train de se jouer en agriculture.

En dépit de la domination persistante d'une agriculture abusivement nommée « conventionnelle », les interrogations professionnelles et la diversification des pratiques conduisent à un kaléidoscope des modes de production : les uns pratiquent une agriculture dite « raisonnée », d'autres l'agroforesterie, de plus en plus nombreux se lancent dans l'agroécologie...

Bref, le temps où chacun attendait, en bout de champ, les instructions des services techniques est révolu, ou en passe de l'être. Il en va de même pour les territoires. C'est l'enjeu du récit national que d'ouvrir à la diversité des trajectoires l'objectif commun de transformation écologique.

L'ANCT AIDE LES ÉLUS À CONCRÉTISER LEURS PROJETS

Par Annabelle Boutet, cheffe
du pôle Prospective Veille Innovation

Créée le 1^{er} janvier, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est un établissement public de l'État qui exerce ses missions sur l'ensemble du territoire national. La loi du 22 juillet 2019 portant création de l'ANCT précise que la mission de l'agence est de conseiller et soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins, du logement, des mobilités, de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques.

L'action de l'agence cible prioritairement, d'une part, les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics, avec une attention particulière accordée aux zones mentionnées à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, d'autre part, les projets innovants. Le conseil d'administration de l'agence comprend 33 membres représentant l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, le parlement, la Banque des Territoires, le Cese, les conseils citoyens et les salariés. L'ANCT réunit 350 agents dont une cinquantaine dans les territoires. Son action se déploie selon trois modalités :

- des programmes nationaux tels que Action cœur de ville (222 villes moyennes), Territoires d'industrie (146 territoires regroupant plus de 500 intercommunalités), France services (1 745 maisons labellisées au troisième trimestre 2021), Petites villes de demain (1 600 communes), Avenir montagnes ingénierie (une soixante de territoires de montagne), l'Agenda rural, la politique de la ville à destination des 1 514 quartiers prioritaires de la ville (QPV), France mobile, France très haut débit, ou encore le soutien à l'émergence de

300 tiers-lieux (150 en QPV et 150 dans les territoires ruraux) ;

- les contractualisations, en particulier actuellement les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) qui ont vocation à rassembler progressivement les contractualisations territoriales de l'État pour simplifier l'accès aux financements avec un tour de table unique ;

- l'ingénierie (20 millions d'euros en 2021), à travers un accompagnement sur mesure ou collectif.

L'accompagnement sur mesure s'effectue au plus près des territoires : les élus saisissent de leur demande le délégué territorial de l'agence (préfet, DDT) qui anime un comité local de cohésion des territoires (CLCT) réunissant les différents acteurs locaux de l'ingénierie (CAUE, agences techniques départementales, services déconcentrés de l'État, etc.). S'il n'existe pas de solution au niveau local, la demande remonte au siège de l'ANCT qui trouvera une réponse en mobilisant les expertises internes, les opérateurs avec lesquels elle a conventionné (Ademe, Anah, Anru, Banque des Territoires, Cerema) ou des prestataires *via* son marché d'ingénierie. Près de 600 projets ont ainsi été accompagnés cette année.

L'ingénierie collective vise à accompagner des groupes de communes ou d'intercommunalités dans la prise en compte des transitions écologiques, démographiques, économiques ou de l'action publique, *via* les Fabriques Prospectives (près de 50 communes ou intercommunalités accompagnées depuis 2018), ou dans le développement de la culture de l'engagement citoyen sur leur territoire, *via* Territoires en commun et Territoires d'engagement. L'ANCT propose ainsi une palette de moyens pour aider

les élus à concrétiser leurs projets. Plus globalement, elle porte un positionnement nouveau qui vise à simplifier et faciliter les démarches des élus dans une logique de guichet unique et en étant au plus près du terrain *via* les délégués territoriaux de l'agence.

Cette stratégie nationale peut intervenir dans trois dimensions. La première consisterait à élaborer des stratégies macrorégionales visant non telle ou telle catégorie de territoire, mais des régions particulières en raison de leurs caractéristiques (démographiques, économiques, sociales), comme les ex-Lorraine et Champagne-Ardenne ou la Bourgogne-Franche-Comté. Pour qu'elles retrouvent une trajectoire positive, les politiques de développement ne peuvent se limiter à certains territoires ciblés ; elles exigent des programmes d'ensemble qui pourraient s'inspirer de la façon dont l'Allemagne de l'Est a retrouvé un certain dynamisme, ou de l'Angleterre du centre et du Nord.

La seconde dimension concernerait la mise en œuvre des politiques de préservation écologique visant, contre rétribution, à maintenir une forte qualité naturelle dans certains espaces de très faible densité, en finançant des activités de maintenance et d'enrichissement des milieux : forêts et prairies naturelles, agroécologie, évolution des modes constructifs et des mobilités. Certains espaces ne sont pas loin de cet objectif, du fait d'un investissement important d'innovateurs soucieux de lier projet économique et projet de vie ; plateau des Millevaches, plateaux alpins et du Massif central, quelques vallées pyrénéennes, centre Bretagne, Vosges, Cévennes, etc. Plus globalement, l'espace français est en mal de territoires protégés où peuvent se développer des modèles alternatifs de cohabitation entre la société et ses milieux. Peut-être faudrait-il un peu – du point de vue de la norme mais surtout de l'état d'esprit et des modèles urbains – « oublier » les territoires « oubliés » ?

La troisième dimension consisterait à organiser de fortes interactions entre les espaces de faible densité et les villes en matière d'alimentation, d'énergie, de ressources naturelles, en renouvelant le modèle des syndicats mixtes permettant les solidarités horizontales entre espaces producteurs et espaces consommateurs.

Diversifier les modèles et les modalités d'intervention

Les politiques territoriales nationales et locales pâtissent, dans les territoires oubliés, de l'uniformité d'un modèle économique, urbanistique, programmatique et procédural taillé pour la haute densité. Les aménageurs ne s'engagent que trop rarement dans ces territoires, le bilan d'opérations surgit comme une menace dissuasive. Nous devons donc réfléchir à des modalités d'intervention qui s'adaptent aux caractères des territoires oubliés : faible densité, faible intensité des échanges et des transactions, rareté des opérateurs, lenteur de réalisation, retour ténu sur investissement et, surtout, capacité financière réduite, en dépit des compensations gouvernementales.

Les aides de l'État, notamment celles pilotées par l'ANCT, sont foison mais encore organisées selon des logiques sectorielles. Comment peuvent-elles s'affranchir des normes en partant non seulement de la réalité toujours complexe et variée des territoires, mais aussi des attentes et initiatives locales dans différents domaines, comme le montrent les cas italiens et portugais qui partent des désirs et projets des territoires ?

En effet, la Stratégie nationale pour les territoires intérieurs (SNAI, *Strategia nazionale per le aree interne*) en Italie prend appui sur des innovations locales autour de l'école, de la distribution alimentaire, des équipements nés du local, et non de normes destinées à produire des équipements et services banalisés. En France, des opérateurs comme l'Anah (Agence nationale de l'habitat) et l'Ademe (Agence de la transition écologique) sont très présents dans ces territoires, en complément de l'ANCT. La Banque des Territoires finance de son côté de nombreux projets.

On ne peut que saluer les nombreux dispositifs offerts aux territoires oubliés, tels Action cœur de ville, Petites villes de demain, Fonds friches et bien d'autres. Mais sont-ils suffisamment opérants face à des logiques puissantes qui favorisent l'étalement urbain, commercial, et productif (en particulier logistique), et aux logiques économiques qui défavorisent l'investissement privé dans ces territoires ? Comment mobiliser les opérateurs de l'aménagement, les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales (SPL) ? Peut-être en les aidant à passer « de l'investissement à la gestion », mais aussi en jouant des péréquations et des réciprocitys. Les SEM patrimoniales le permettent, mais elles nécessitent des aménageurs expérimentés et des financements.

Si ce n'est pas la fin des grands projets, dont certains sont indispensables, il s'agit, en cohérence avec nombre d'orientations des politiques publiques, de favoriser et d'accepter en premier lieu l'extension des projets d'aménagement à leur environnement élargi en mobilisant les aménageurs – EPA (établissement public d'aménagement), SEM, SPL, SPLA – pour aller au-delà de leur périmètre, créer des liens avec l'environnement proche mais aussi lointain. Dans cette perspective, les missions confiées aux aménageurs devraient évoluer avec le soutien politique des pouvoirs publics. L'aménageur peut avoir en effet une fonction de révélation, de sensibilisation et non seulement d'exécution d'une commande donnée. Quelques rares EPA opèrent sur de vastes territoires en déprise, c'est le cas de l'EPA Alzette-Belval, mais ses missions, même si elles intègrent parfois la réhabilitation des cités comme à Villerupt, semblent porter principalement sur le développement du logement dans les opérations neuves.

Il s'agit également de favoriser la capacité à monter des opérations multisites, comme l'a fait au long cours Luigi Snozzi à Monte Carasso, ou les architectes auditionnés par le groupe du Club, tels Simon Teyssou, Boris Bouchet, Félix Mulle, mais aussi Paola Viganò (*lire p. 34*). Elle serait en accord avec les orientations des politiques publiques et plus efficaces pour répondre aux enjeux de la réhabilitation, de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN), de la cohésion sociale, de la proximité, etc.

Il faut aussi prendre en compte la lenteur comme caractéristique des projets sur les territoires oubliés, liée aux moyens des collectivités, au marché économique et immobilier souvent inexistant, et la manière dont l'aménageur, habituellement tenu à des délais courts, peut négocier avec cette lenteur inhérente à ces projets. De même, pour la diversification des modèles de développement des projets : on n'agit pas partout de la même

L'ATELIER DES TERRITOIRES, DU MENU À LA CARTE

Par Isabel Diaz, architecte urbaniste en chef de l'État (DHUP/DGALN)

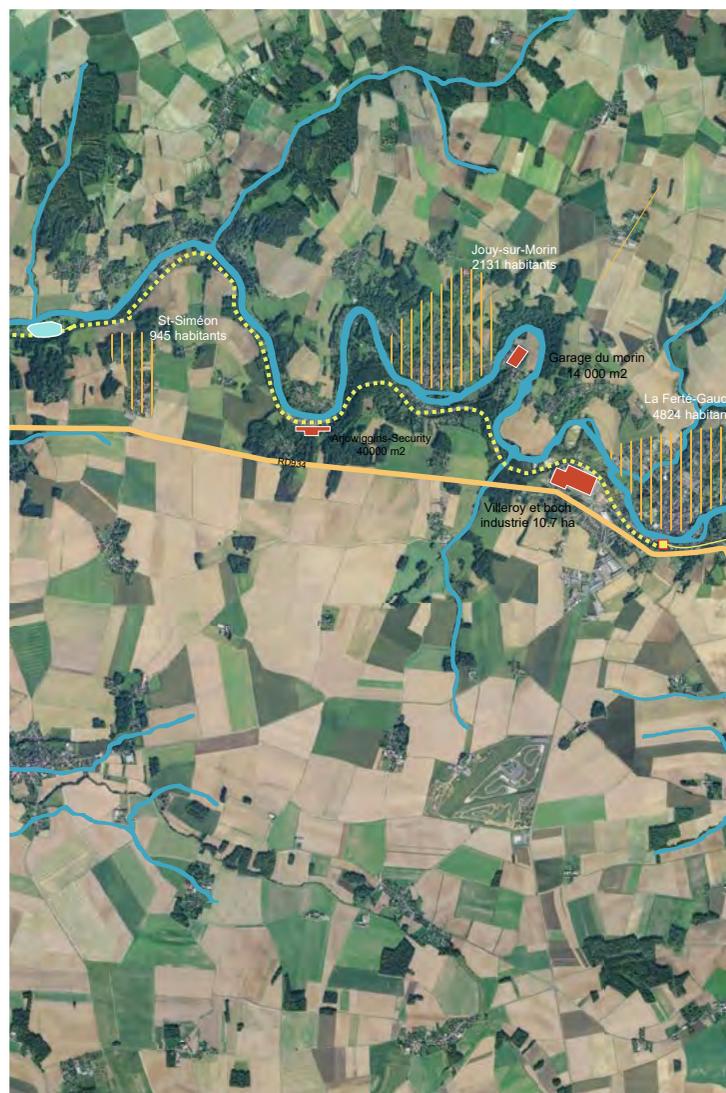
L'État n'a pas qu'un rôle de prescripteur, il soutient l'émergence de solutions différenciées à travers des dispositifs d'aide et d'accompagnement des acteurs locaux au cas par cas. L'Atelier des territoires, qui existe depuis quinze ans, piloté au sein de la Direction de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), met à la disposition des collectivités une équipe pluridisciplinaire conduite par des urbanistes prêts à se rendre sur le terrain autour de thématiques identifiées *a priori*, telles que « Comment faire face au dérèglement climatique en moyenne montagne ? », ou bien « Comment aménager avec le risque inondation sans augmenter la vulnérabilité des activités humaine et de la nature ? », ou encore « Comment faire projet avec les potentialités et diversité des périurbains ? », ou enfin « Comment intégrer les sols vivants dans les modèles d'aménagement ? ». Depuis 2019, l'Atelier « à la carte » capte les questions émanant du terrain, au fil de l'eau, offrant aux collectivités, *via* les services locaux de l'État, des ateliers sur mesure de courte durée dénommés Ateliers « flash ». Celles qui en font la demande sont la plupart du temps confrontées à des problématiques récurrentes de mutations économique et sociale, de prise de conscience de sujets environnementaux, sans avoir l'ingénierie adaptée ni les moyens d'investir. Dans le cadre de l'Atelier, ces thématiques générales sont incarnées dans des situations toujours particulières et en direct avec les acteurs concernés, notamment les élus. L'architecte urbaniste Félix Mulle, qui a conduit les premiers Ateliers à la carte de type « flash », explique ainsi la démarche : « Les besoins émanant des collectivités concernent le plus souvent des questions très précises : à Salins-Fontaine (73) ou à Fumel (47), une friche est à requalifier, un bâtiment vide appelle à repenser sa vocation. À Cavaillon (84) ou à Thionville (57), un petit morceau de ville oublié des périmètres Action cœur de ville ou NPNRU (Nouveau programme national de renouvellement urbain) se révèle néanmoins éminemment stratégique pour la bonne articulation de l'ensemble. Il peut s'agir aussi,

dans une logique inverse, d'une problématique spécifique mais non spatialisée, relative au développement économique ou touristique du territoire. Par exemple à La Ferté-Gaucher (77), qui a fait l'objet d'un Atelier flash pour le compte de la commune et de la communauté de communes des Deux Morin (Seine-et-Marne). »

Dans ce cas précis (voir image ci-contre), l'usine Villeroy & Boch, spécialisée dans la fabrication de faïences murales, a définitivement quitté La Ferté-Gaucher en 2019; elle n'est pas la seule fermeture d'usine dans ce territoire. Face à la disparition récente de 250 emplois sur 5 600, la collectivité craint de devenir un territoire dortoir. Dans un contexte de mutations du monde du travail, des pratiques touristiques, du monde agricole, des transitions énergétiques, les participants de l'atelier, avec l'apport de l'équipe de l'Atelier de l'Ourcq et de BLVDR, ont exploré un modèle de développement endogène plutôt que de se focaliser sur la possibilité d'attirer des entreprises extérieures, car l'attractivité n'est pas qu'affaire d'offre foncière et immobilière, mais de requalification du cadre de vie. En termes de solutions concrètes, des projets d'hôtels d'activités (sans consommation de foncier et avec une adaptation des prix de location) et lieux de loisirs ont été jugés prioritaires. Les propositions d'échelle opérationnelle ont été accompagnées de réflexions à l'échelle de la vallée du Grand-Morin, aboutissant à un récit de territoire autour d'un paysage fédérateur, potentiel de diversification économique,

écologique, alimentaire et touristique. Cette feuille de route a esquissé des pistes de rebond après une forte déprise économique. De façon globale, Félix Mulle précise que « si le questionnement des acteurs locaux peut paraître au départ très sectoriel, la discussion permet de dépasser le strict cadre du problème initial pour faire résonner un projet très concret avec des enjeux plus larges, des enjeux parfois tellement importants (résilience et transition écologique, coopération et cohésion territoriales, mobilité et accès aux services, croissance ou décroissance démographique, etc.) que personne ne sait comment saisir ».

© Atelier de l'Ourcq



manière et l'on peut tirer profit des apports de chaque manière de faire projet.

Fabriquer de la rareté pour (re)créer un marché

Si les territoires oubliés le sont principalement du marché, comment intéresser les acteurs privés à ces lieux qu'ils ignorent ? Sans doute en créant de la rareté et des opportunités de profit, tant en matière commerciale que dans le domaine du foncier résidentiel. Il s'agirait alors de faire évoluer les conditions d'aides au logement, qui devraient être mieux localisées en fonction des enjeux des politiques publiques locales, sans oublier de réfléchir au fait que les aides aux organismes constructeurs de logements sociaux offrent des prêts à 25 ans pour la réhabilitation contre 50 ans pour la construction neuve et qu'il semblerait qu'un logement aidé se rentabilise en 40 ans !

L'objectif d'atteindre « zéro artificialisation nette » peut aider en ce sens : les territoires qui souhaitent continuer à « urbaniser » pourraient être contraints à financer le recyclage ou la renaturation de friches de territoires en déprise démographique. Avec un double intérêt : améliorer la qualité du paysage et créer

une rareté susceptible d'orienter le marché immobilier. Les politiques publiques nationales peuvent contribuer à créer cette rareté, en intégrant mieux des enjeux géographiques et urbains dans la localisation des aides qu'elles accordent.

La réorientation du prêt à taux zéro (PTZ) sur une géographie plus ciblée serait une mesure clé. Les PTZ seraient en effet octroyés de manière prioritaire à des extensions urbaines éloignées des zones urbanisées, car moins chères et plus aisées à aménager. Ce dispositif entre en contradiction non seulement avec l'objectif ZAN, mais aussi avec la priorité qui doit être définie à la reconversion fonctionnelle et à la redynamisation des villages ou des cœurs de petites villes en perte de vitesse.

Dans ces conditions, pourquoi ne pas polariser les aides sur les cibles à privilégier : reconversion, localisation en zone déjà urbanisée, avec des bonus pour ceux qui remplissent toutes les cases ? Un Fonds friches a été abondé au titre du plan de relance ; cette initiative devrait être encore plus ambitieuse et intervenir sur le réemploi du bâti existant. Les financements publics et la fiscalité doivent pouvoir accompagner ces démarches de projet.

Au-delà du PTZ, comment lutter contre la difficulté à produire du logement social sur les territoires oubliés ? Le contexte juridico-financier actuel ne le facilite pas, d'autant que, d'après Rachid Kander, directeur général d'Assemblia, la logique économique repose sur la capacité des bailleurs à vendre une partie de leur stock, chose malaisée dans les contextes moins attractifs. Les contrastes entre les aides du PTZ (un milliard d'euros par an depuis deux décennies) et le Fonds friches (300 millions d'euros par an) et autres aides étatiques sont éloquentes à cet égard. Pourquoi, par ailleurs, l'aménageur, qui intervient hors lotissement et autant que possible sur l'urbain constitué, ne pourrait-il pas pour surmonter ces obstacles, livrer les logements prêts à finir, ce qui est le cas des maisons individuelles ?

Accorder le temps nécessaire à la « capacitation » des territoires

Les aides de l'État déjà évoquées plus haut sont le plus souvent instrumentées dans le cadre d'appels à projets. C'est une approche complexe à évaluer, ou du moins dont les effets ne sont pas les mêmes à court et moyen termes. À court terme, elle permet de financer des projets immobiliers et de requalification du cadre urbain ; à moyen terme, les dynamiques d'entraînement sur le territoire sont incertaines et, faute de modèle économique, les investissements subventionnés peuvent contribuer à alourdir fortement les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. D'autre part, tout le monde le souligne, la logique de l'appel à projets est épuisante : elle oblige à une veille permanente et favorise une logique de « coups » au détriment d'une démarche de développement. Enfin, elle favorise la production matérielle et ne s'intéresse guère aux « capacités » d'agir des habitants, des actifs non-résidents, des associations, des entreprises.

Or, dans des territoires de faible densité, en déprise démographique et/ou économique, la question des acteurs et de leur mise en capacité est centrale. On peut penser



que le développement ne viendra de l'extérieur (avec des actifs et des entreprises) que si les opérateurs économiques éprouvent la consistance du territoire, c'est-à-dire celle de la société locale et de ses capacités d'agir. Les apprentissages collectifs, la complémentarité des savoirs et des savoir-faire, la valorisation des ressources sont des dimensions essentielles d'un projet de territoire. Il s'agit là d'une tout autre façon d'envisager le projet de territoire : il n'est pas absolument nécessaire de produire des documents à portée rhétorique reliant prudemment les points de passage obligés – social, environnemental, économique. Il suffit parfois d'une ou deux actions mobilisatrices qui peuvent avoir des effets catalyseurs.

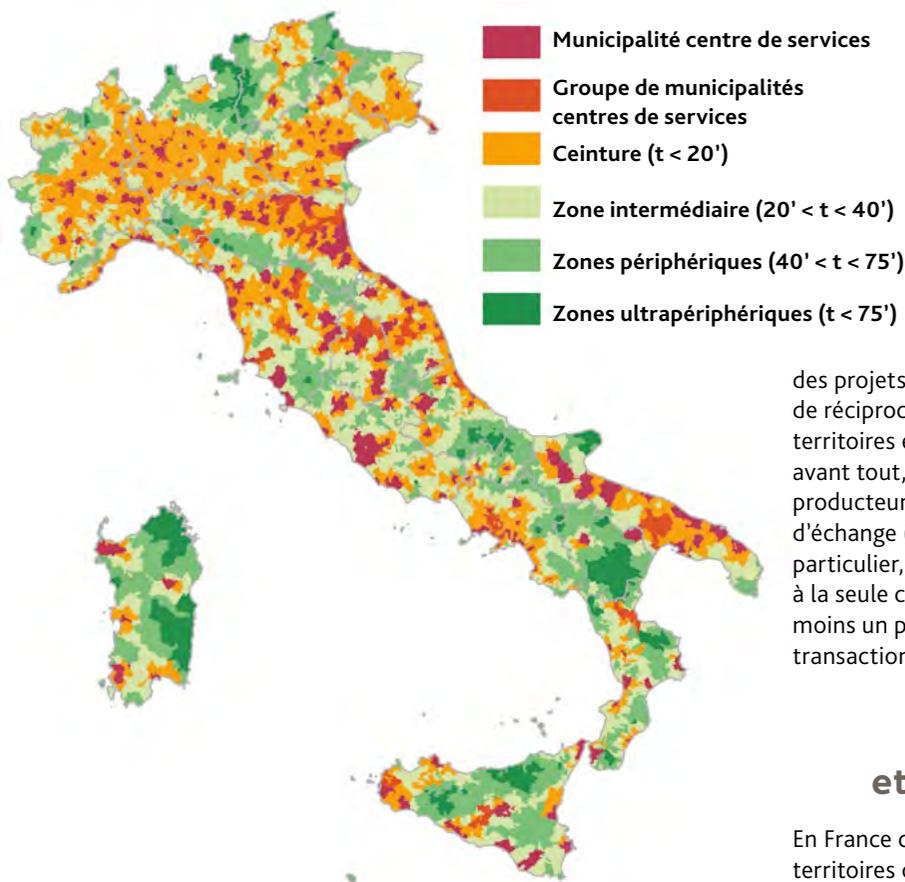
Si l'on accepte ces prémisses, les appels à projets devraient évoluer pour en faire des appels à programmes et soutenir des démarches d'abord fondées sur la capacité d'agir des acteurs économiques, sociaux, culturels, ou autres et proposer des

modèles économiques viables (y compris de très petite ambition). Dans ce cadre, un montage d'opération devrait d'abord être un « montage d'opérateurs ».

L'ingénierie étant avant tout socio-économique et pas technico-financière, il s'agirait de trouver les acteurs et les opérateurs avant de penser l'aménagement et les projets. L'exemple italien de la SNAI peut apporter des éléments d'inspiration, notamment par son dispositif d'ingénierie : une *task force* de 250 experts qui vont sur le terrain, sont à l'écoute des projets et attentes des territoires et les aident à les mettre en œuvre dans la mesure du possible.

En France, à l'instar des démarches menées par POPSU Territoires et des Ateliers des territoires, on pourrait envisager de mobiliser les étudiants et chercheurs des universités, mais aussi les lauréats du Palmarès des jeunes urbanistes, dont beaucoup ont fait leurs classes sur ces territoires faute de pouvoir être en compétition avec les urbanistes chevronnés ailleurs.

CLASSIFICATION DES MUNICIPALITÉS ITALIENNES PAR CENTRES DE SERVICES



Les Italiens ont défini à partir de 200 critères une géographie prioritaire des « territoires intérieurs », objet d'une politique d'accompagnement par l'État, grâce à 250 experts qui, forts de leur présence sur le terrain, élaborent des aides ciblées aux projets émanant du local.

Dans cette optique, les enjeux de fonctionnement, de gestion – bref le *software* du développement territorial – prendraient le pas sur le *hardware* ou, plus exactement, celui-ci ne devrait pas être pensé en dehors des capacités d'agir de la société

locale et des acteurs publics territoriaux.

En ce sens, on pourrait aussi envisager le développement de « contrats de politique publique » qui garantiraient la présence et la continuité des services essentiels (éducation, santé, culture, mobilité) en utilisant des combinaisons public/privé à géométrie variable en fonction des situations, des trajectoires et des capacités territoriales.

C'est cette logique qui est à l'œuvre dans certaines démarches récentes, qu'il s'agisse

des projets alimentaires territoriaux (PAT) ou des « contrats de réciprocité » signés entre certaines grandes villes et des territoires environnants. Dans ces démarches, ce qui compte avant tout, c'est de construire des réseaux d'acteurs, de producteurs et de consommateurs et d'activer des systèmes d'échange (y compris monétaires) qui créent de la valeur. En particulier, s'il est évident que l'enjeu agricole ne peut se réduire à la seule consommation de « proximité », il n'en reste pas moins un puissant levier d'aménagement et de stimulation des transactions intra et interterritoriales.

Quel portage politique et économique de l'action ?

En France comme en Italie, les politiques en direction des territoires oubliés sont portées par le ministère de la Cohésion des territoires et le ministère du Logement, mais se heurtent souvent aux exigences et contraintes posées par le ministère de l'Économie (par exemple, la politique des centres commerciaux, la fiscalité). Au contraire, au Portugal, l'action est portée directement par le ministère de l'Économie et de la Transition numérique, cela en articulation avec le ministère de la Cohésion des territoires, un modèle que la France pourrait suivre, en considérant que la dynamique économique du pays tient aussi dans ces territoires et de leurs atouts (et non seulement de leurs faiblesses !). Le lien entre économie, formation, création

Le village de Centuripe dans l'est de la Sicile est un lieu de production agricole et artisanale riche. Catane est proche, mais l'endroit est très isolé et dépeuplé. Le projet concernait le raccordement routier de la zone, et l'insertion et le renforcement d'une école de cuisine publique basée sur une biodiversité productive exceptionnelle dans un flux d'économie nationale et internationale. Photo Filippo Tantillo



d'emplois, dynamique industrielle, numérique et agricole, avec les actions urbaines et sociales paraît plus étroit qu'ailleurs et montre une direction de travail prometteuse.

Ainsi, l'État français éponge-t-il à présent les déficits des foncières commerciales, alors qu'il serait sans doute plus judicieux qu'il finance la mise en œuvre d'actions de longue durée pour dynamiser les territoires oubliés.

Par ailleurs, le saupoudrage égalitariste a montré ses limites : pourquoi ne pas faire des choix ? Au lieu de vouloir aider tout le monde sans sauver personne, pourquoi ne pas polariser certaines aides sur des territoires susceptibles de gagner dans tel ou tel domaine ? Il s'agit ainsi d'assurer une équité (et non une égalité) fiscale et économique entre territoires plus développés et moins développés, entre ceux qui gagnent et ceux qui perdent dans les recompositions actuelles.

Cela implique une réflexion sur la restructuration de l'armature urbaine.

L'équité territoriale peut prendre la forme de ce que les Allemands appellent « concentration décentralisée », parti adopté par certains schémas régionaux en France, celui de la région Sud (Paca), par exemple, qui identifie des niveaux de centralités et d'équipements en fonction de ces échelles. Cette notion insiste sur deux principes : un principe hiérarchique lié à la taille et un principe de complémentarité entre les centralités, de façon que les usagers puissent avoir accès à des services

publics en réseau, permettant de proche en proche d'accéder aux services les plus rares. C'est de fait ce qui existe en France, mais qui reste difficile à mettre en pratique dans les espaces de faible densité, isolés par rapport aux espaces métropolitains. On peut cependant imaginer qu'une politique régionalisée d'aménagement du territoire en concertation entre la Région, l'État et les grands services publics en réseau propose une forme de garantie de la présence – comme le font déjà les maisons France services – des services de base (qui n'est d'ailleurs pas si mauvaise en France) et des garanties d'accessibilité – physiques ou numériques – aux services collectifs les plus rares. /

¹ <https://club-ville-amenagement.org/evenements/2021/08/22/letat-a-toujours-soutenu-ses-territoires/>

Article issu d'une réflexion menée par le groupe « territoires oubliés » du Club Ville Aménagement, Ariella Masbounji, Guillaume Hébert et Rachid Kander, les chercheurs mobilisés sur le sujet, Philippe Estèbe et Xavier Desjardins, avec la contribution d'Isabel Diaz de la DGALN.

Au Portugal, mobilisation contre l'oubli économique

À l'image de l'Italie, avec la Stratégie nationale sur les territoires intérieurs (SNAI) ; de l'Espagne, avec le secrétariat d'État au défi démographique ; et de la France, avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le Portugal a défini un programme pour agir sur les « territoires intérieurs ». Son originalité, être sous la tutelle du ministère de l'Économie.

/ Ariella Masbounji, avec la contribution de Guillaume Hébert

Jusqu'aux années 1950, le Portugal était très pauvre, avec des ressources naturelles et agricoles limitées, et une population répartie sur l'ensemble du pays vivant d'une économie de subsistance. Puis, la croissance a déclenché un mouvement d'émigration massive vers le littoral, dans un pays sous dictature où il était impossible de sortir du territoire, vidant des régions entières. Ce mouvement s'est accéléré avec l'accession du Portugal à l'Union européenne dans les années 1980.

Aujourd'hui, 70 % de la population se répartit sur les 400 kilomètres du littoral atlantique, entre la frontière espagnole et Lisbonne, et au sud du pays dans la région côtière de l'Algarve, engendrant la « dépression démographique » du reste du pays qui souffre d'une faible attractivité. Cela a conduit à créer un ministère de la Cohésion des territoires, à l'initiative de Pedro Siza Vieira, alors ministre adjoint du Premier ministre, afin de définir des politiques publiques cohérentes et éviter les leviers d'action contradictoires observés dans certains pays, où les incitations fiscales ne vont pas dans le sens des enjeux de développement équilibré des territoires, qui passe notamment par la réduction de l'étalement urbain.

Dynamiser les territoires intérieurs de faible densité

Le Programa Nacional para a Coesão Territorial o interior (PNCT) se fonde sur une réflexion économique et une vision des enjeux de durabilité à une échelle large. Le ministre affirme¹ que la dynamisation des territoires intérieurs de faible densité est la condition *sine qua non* de l'engagement du pays dans un projet durable à grande échelle : « 30 % du pays est constitué

de forêts et 30 % de plaines arides buissonnières. Les territoires agricoles abandonnés se transforment en friches et garrigues avec des risques majeurs d'incendies qui, libérant massivement du CO₂, réduisent à néant nos efforts nationaux. L'abandon du territoire, le manque d'aménagement et de gestion des forêts constituent le plus grand risque environnemental. La réparation des dommages des incendies de 2017 a coûté 300 millions d'euros au Portugal, sans oublier les drames humains engendrés. Par ailleurs, le pays est largement soumis à un risque de sécheresse. La présence de l'agriculture et de la forêt est cruciale pour retenir l'humidité dans les sols. Si nous ne faisons rien, nous nous exposons à des risques climatiques forts, notamment d'ouragans. »

La dimension économique est essentielle, défend le ministre, aujourd'hui en charge de l'Économie et de la Transition numérique : « S'occuper des territoires intérieurs ne profite pas uniquement à leurs habitants, mais à tout le pays. Il est impossible d'avoir une croissance importante si elle ne

Pedro Siza Vieira interviewé par Ariella Masbounji et Guillaume Hébert (capture d'écran)



Castelo Branco, au nord-est de Lisbonne.
Photo Vitor Oliveira CC-BY-SA 2.0

profite pas à tout le territoire. Les Portugais sont peu nombreux, il faut s'appuyer sur tout potentiel humain, nous devons prendre en compte tout le monde en accentuant l'appui à l'éducation de la population. »

Signer des accords avec l'Espagne

La collaboration transfrontalière entre le Portugal et l'Espagne est au centre de cette réflexion, du fait de la situation géographique des territoires intérieurs. Si les relations entre les deux pays ont toujours été difficiles, avec une défiance réciproque, il n'en demeure pas moins que l'Espagne est le premier fournisseur et le plus grand client du Portugal : les deux économies sont liées. Des accords ont été signés avec l'Espagne pour plus de facilité dans les échanges transfrontaliers, notamment avec la Galice et l'Andalousie, considérant que cela amplifie l'effet des mesures nationales en élargissant le marché et les services.

Le PNCT a permis d'engager de nombreuses actions pour renforcer le tissu économique de ces territoires, en s'appuyant sur les universités implantées dans les villes moyennes au cœur du pays (Castelo Branco, Guarda, Évora, Beja...), leur adossant des filières de développement spécifiques, comme l'économie liée à la forêt et à la résine. Des « commissions de coordination » impliquant les collectivités locales précisent la stratégie avec des plans plus précis, inscrits dans les territoires, s'appuyant sur leur identité et leurs dynamiques. Un accompagnement fiscal facilite les implantations d'entreprises car, du fait de l'éloignement des principales métropoles du pays, les charges et les coûts d'implantation sont plus importants. Des investissements en matière d'infrastructures routières et numériques sont engagés pour faciliter les liens jusqu'aux villes et villages les plus isolés. C'est ainsi que le programme UPskill vise à former les habitants aux métiers du numérique en lien avec les universités locales, des accords ayant été formalisés avec les entreprises pour réserver des emplois.

Pedro Siza Vieira affirme avoir « développé les Digital Innovation Hubs portés par l'Europe pour accompagner les entreprises en les installant dans les territoires intérieurs, notamment dans le champ d'expertise lié à la forêt et l'agriculture. Le numérique concerne aussi la santé, la télémédecine et le monitoring des malades ». Plus inattendue est la vision positive de l'immigration : « Il y a des territoires dans des situations de mort démographique, où le niveau de naissance est si bas qu'ils vont disparaître. Pour y travailler, nous avons besoin de gens, l'immigration est une opportunité. Nous ne connaissons pas trop de problèmes d'intégration des populations venant des anciennes colonies, du Brésil,



du Cap-Vert, et une immigration d'Europe de l'Est commence à s'installer dans le pays. »

Des fonds spécifiques pour encourager l'économie sont réservés à ces territoires et le ministre note que cette action sera poursuivie et amplifiée, car même si elle est par nature peu visible, elle est essentielle à la cohésion, l'économie et la durabilité du territoire. /

1 Article issu d'un entretien avec Pedro Siza Vieira, mené à Lisbonne par Ariella Masboungi et Guillaume Hébert, le 29 octobre 2021.

La lutte contre l'oubli, un combat européen

Que ce soit l'Espagne, l'Italie ou la Pologne, chacun de ces pays de l'Union européenne a établi sa propre géographie de l'oubli et mis en place des stratégies spécifiques, avec cependant les mêmes outils.

/ **Xavier Desjardins**, professeur à Sorbonne Université, laboratoire Médiations, consultant à la coopérative Acadie, et **Philippe Estèbe**, géographe et consultant à la coopérative Acadie

« **T**erritoires oubliés » : le terme était déjà choisi par le Club Ville Aménagement quand Ariella Masboungi nous a sollicités pour construire un projet de recherche qui serait « compagnon des routes » de ses travaux. Nous l'avons reçu avec prudence, craignant de retrouver derrière une lecture binaire du territoire entre « la France des métropoles qui va bien » et la « France des périphéries qui va mal ». Ne contribuerait-il pas à cette concurrence des plaintes et négociations à laquelle se livrent les associations d'élus locaux ? Mais nous avons rapidement saisi qu'il ne s'agissait pas d'établir une cartographie des « oubliés » ni une mesure de l'intensité de l'oubli, mais d'entreprendre une généalogie des politiques publiques contre l'oubli de certains territoires. En France, toutes les portions du territoire national sont couvertes par un ou plusieurs dispositifs territoriaux spécifiques... Mais leurs zonages ne sont pas stables : ils se superposent plus qu'ils ne se succèdent. Notre hypothèse initiale était donc que l'État n'oublie pas les territoires – au contraire, sa peur d'en oublier le conduit à multiplier les dispositifs –, et que l'oubli dont ces territoires peuvent souffrir est surtout lié aux évolutions de l'économie ou de la société.

Pour mieux comprendre les politiques à destination des territoires oubliés et trouver des réponses aux multiples questions que nous nous posons, nous avons choisi de faire un détour par trois pays européens : l'Espagne, l'Italie et la Pologne. Les territoires oubliés sont-ils ceux en retard de développement ? Ceux qui perdent des habitants ? Ceux qui contribuent moins aux transitions écologiques ? Par ailleurs, comment lutter contre l'oubli ? Observe-t-on une convergence des pratiques d'aménagement et de développement local, notamment sous l'effet des politiques communautaires et de ses référentiels ?

Pour mener à bien cette recherche, avec Louna Villain, de la coopérative Acadie, nous avons mobilisé de jeunes chercheurs spécialistes de chacun des pays : Adrián Gómez Mañas, doctorant à Sorbonne Université pour l'Espagne ; Agim Kercuku, chercheur à l'école polytechnique de Milan pour l'Italie ; et Joanna Koszewska, docteure en aménagement et architecture, enseignante à Varsovie, pour la Pologne. Et nous avons suivi la même méthodologie : une double série d'entretiens avec des

experts ou acteurs à l'échelle nationale, puis des rencontres avec des acteurs locaux des territoires, élus, entrepreneurs, militants associatifs... La recherche est en cours, mais nous pouvons en tirer quelques enseignements à ce stade.

Tout d'abord, chaque pays a sa propre géographie de l'oubli et, en arrière-plan, une question territoriale obsédante : le déséquilibre Nord-Sud en Italie, le vide en Espagne, les frontières orientales en Pologne. Alors que l'Union européenne propose un zonage fondé sur le froid critère du produit intérieur brut, les différents pays construisent leurs propres politiques territoriales avec des indicateurs qui leur permettent de cerner « leurs » problèmes. L'Union européenne joue un rôle très particulier et paradoxal. D'un côté, par des procédures d'obtention des fonds européens de développement régional (Feder), elle contribue à harmoniser les pratiques et les méthodes : à Hajnówka, Vercelli ou à Calamocha, les agents de développement local utilisent les mêmes outils et les mêmes méthodes d'élaboration de stratégies pluriannuelles, de réunion d'acteurs politiques, sociaux et économiques pour les rédiger, d'abondement par les budgets locaux pour obtenir les financements européens... pour des résultats souvent similaires (pistes cyclables, développement touristique, etc.).

D'un autre côté, des politiques communautaires viennent accroître certaines difficultés, comme la libre circulation des travailleurs qui vide certaines régions de sa main-d'œuvre. Vives depuis son entrée dans l'Union en 2004 pour la Pologne, massives depuis les politiques d'austérité menées en Italie et en Espagne à partir de 2008, les migrations internes à l'Union européenne ont contribué à réduire les capacités de développement de régions privées d'une partie de leurs jeunes adultes. Selon les statistiques publiques polonaises, en 2019, au moins 2,5 millions de Polonais ont vécu plus de trois mois dans un autre pays de l'Union européenne¹.

Des stratégies à petit pas et à petits moyens

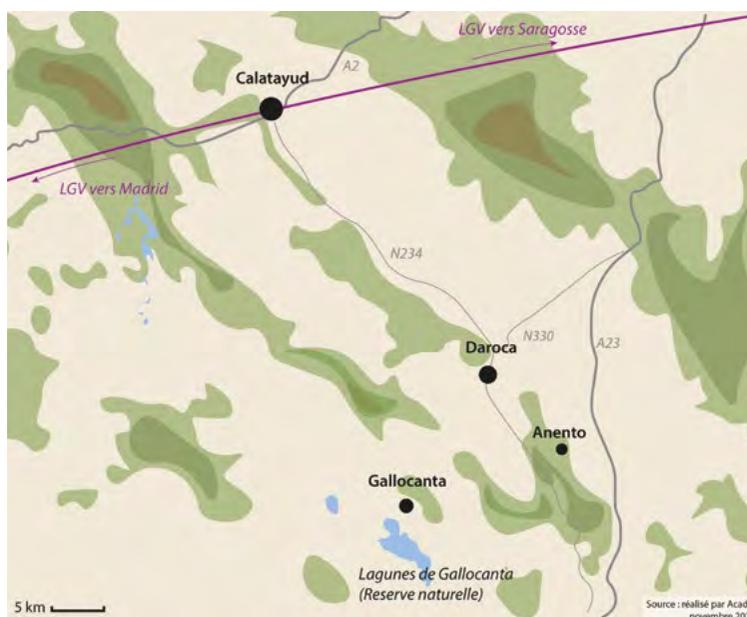
Pour autant, dans chaque territoire, nous avons rencontré des entrepreneurs du développement territorial qui réussissent à mener à bien des stratégies à petits pas et à petits

moyens, en prenant appui sur les ressources patrimoniales, paysagères, culturelles ou économiques. Chaque stratégie est donc spécifique, mais les méthodes sont semblables : prendre appui sur un élément remarquable, culturel (comme à Orla, en Pologne), écologique (Calamocha) ou économique (Vercelli) ; fédérer autour de cet élément ; aller chercher des alliés et construire des réseaux avec des ressources et des compétences extérieures ; décliner la stratégie de valorisation dans d'autres domaines – l'aménagement urbain, l'infrastructure économique ; mettre le territoire sur le marché alimentaire, du tourisme ou autre. Ces stratégies, parfaitement symétriques à celles de l'Union européenne – qui visent une certaine uniformisation –, viennent les compléter : les fonds régionaux assurent une

base d'équipements et de services et les stratégies de ces entrepreneurs territoriaux apportent l'orientation qui permet de spécifier le territoire.

Le dernier grand enseignement à ce stade est la situation paradoxale de ces territoires au regard des enjeux de transition écologique. Ces territoires deviennent des gisements convoités pour les énergies renouvelables et la biodiversité. S'ils semblent oubliés aujourd'hui, ils sont au centre du grand jeu des transitions, et des débats les plus vifs sur le sujet. /

1 <https://stat.gov.pl/en/topics/population/international-migration/information-on-the-size-and-directions-of-emigration-for-temporary-stay-from-poland-between-2004-2020,8,14.html>



Région de Daroca
© Acadie

Des territoires espagnols « vides » pour les uns, « vidés » pour les autres

/ Adrián Gómez Mañas (Sorbonne Université) et Louna Villain (Coopérative Acadie)

Daroca est une commune historique de moins de 2 000 habitants située à environ 80 kilomètres au sud-est de Saragosse. La ville a perdu beaucoup d'habitants depuis plus de soixante ans. Les logements vacants y sont nombreux. Le tourisme en pâtit, malgré les fortes potentialités grâce à un patrimoine naturel et bâti remarquable. À Daroca, comme dans d'autres villes des territoires peu denses d'Espagne, l'État investit, notamment à travers des équipements publics.

Une prison a été construite où plus de 500 personnes travaillent, mais la grande majorité des employés réside à Saragosse. Dans la région, les terres peu productives, le relief accidenté ou le climat très inhospitalier, autant en été qu'en hiver, et une pauvreté parfois extrême ont développé une mentalité très urbaine. La morphologie même des villages rappelle l'habitat urbain, et

les imaginaires sur la ruralité sont globalement assez négatifs, éloignés de l'image bucolique qu'elle a, par exemple, en France. Daroca est un cas type de l'Espagne vide, ou *España vacía*, concept popularisé par l'écrivain Sergio del Molino, en 2016, dans l'ouvrage du même nom¹, et qui fait référence à une réalité géographique et démographique présente dans toute la zone centrale de l'Espagne. Ces territoires où la géographie et le climat sont très rudes ont vécu un exode rural rapide et brutal à partir des années 1960, alors qu'ils étaient déjà très peu habités. L'industrialisation du pays, la modernisation de l'agriculture, l'entrée dans l'Union européenne – avec les subventions de la politique agricole commune (PAC) – et la construction des grandes infrastructures de transport ont été des facteurs de ce processus de dépeuplement. Avec la deuxième plus grande superficie de l'Union européenne et une forte concentration de

la population dans les villes et le littoral, la densité de population des territoires ruraux espagnols est très faible : 10 % de la population occupe 70 % du territoire avec une densité moyenne de 14 habitants par km². Une véritable « Laponie du Sud » comme l'a qualifiée le gouvernement espagnol, qui a obtenu de l'Europe d'appliquer des mêmes aides fiscales que dans ce grand Nord². Les territoires oubliés, en Espagne, sont les territoires ruraux de l'intérieur de la péninsule : ils ne sont pas oubliés par les institutions, mais par la population espagnole elle-même.

D'un mouvement populaire à un mouvement politique

Pour autant, malgré l'appellation « Espagne vide », ces territoires ont des habitants, et des mouvements populaires ont commencé à surgir autour de l'an 2000 pour revendiquer leur existence et leurs droits, comme « Teruel Existe », dont le nom dénote une lutte contre l'oubli. Créé en 1999, le mouvement s'est transformé, vingt ans plus tard, en parti politique. Réussissant à



Daroca, cas type de l'« Espagne vide », octobre 2021.
Photo Louna Villain

avoir des représentants au Parlement³, il est devenu un acteur clé dans les négociations pour la constitution de la coalition gouvernementale, ce qui a accéléré la prise en compte du problème au sein de l'État, avec notamment la création du ministère de la Transition écologique et du Défi démographique en 2020.

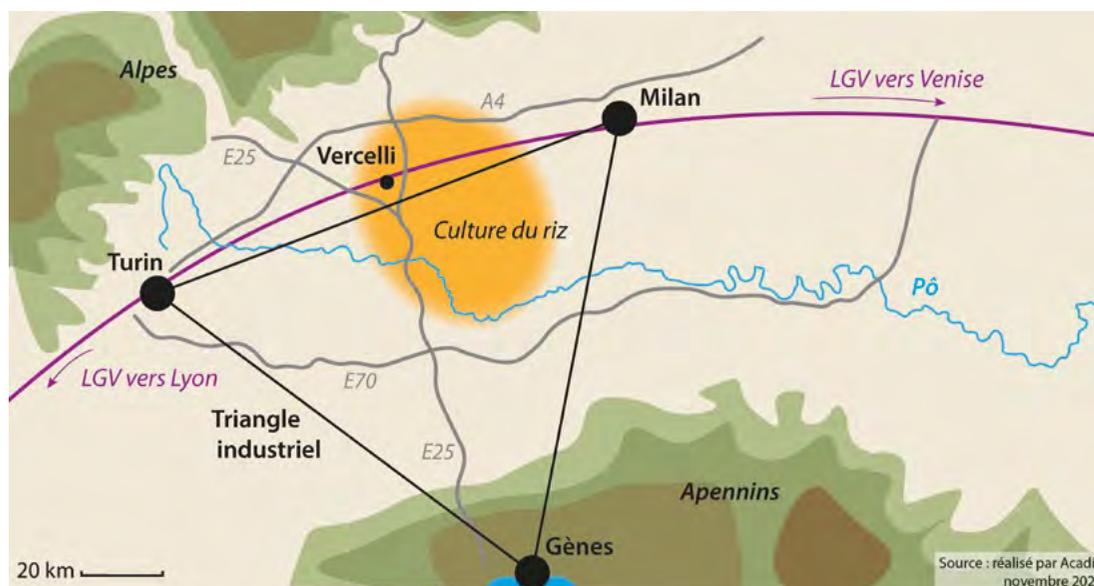
Ces mouvements citoyens rejettent l'expression « Espagne vide » et défendent l'expression « Espagne vidée » (*vaciada*), dans un discours accusateur où ils revendiquent que le processus de désertification des territoires ruraux espagnols est dû à un ensemble de politiques menées pendant des décennies qui oublièrent les territoires ruraux, voire les agressaient. Cette nuance, si petite qu'elle paraisse, entre « vide » et « vidée », est source de fortes controverses. Par ailleurs, certains s'élèvent contre cette volonté de défendre les « territoires », alors que les débats politiques nationaux devraient s'articuler autour de valeurs ou d'ambitions différentes.

Les demandes des territoires ruraux sont classiques : plus d'infrastructures de communication et de transport, plus de services et d'emploi... et une meilleure image. Pourtant, les institutions régionales et nationales mènent depuis des années des politiques qui luttent contre le dépeuplement. L'Espagne a aujourd'hui un des réseaux d'autoroutes et de lignes à grande vitesse parmi les plus développés au monde. Au niveau régional, on développe des politiques publiques en faveur des territoires les moins peuplés : en Aragon, par exemple, une école peut ouvrir dès cinq élèves ! De plus, la communauté autonome maintient la présence de médecins dans chaque commune, même les plus petites, ce qui a une importance majeure dans un contexte où la population est âgée. Par ailleurs, la stratégie de développement local de l'Aragon repose sur trois domaines principaux : le tourisme, la production agricole et les énergies renouvelables. Le secteur agricole connaît une politique d'intensification de la production, ce qui conduit à des conflits avec le secteur du tourisme d'un côté et les écologistes de l'autre. Avec le soutien de la région, les porcheries se développent rapidement. Des haies sont détruites, même à proximité de la réserve naturelle de Gallocanta, nuisant à l'avifaune qui fait son intérêt écologique, scientifique et touristique. Le développement des énergies renouvelables fait également débat : positives pour l'environnement à une échelle nationale et planétaire, elles sont dénoncées comme très nuisibles au niveau local. Les éoliennes notamment se développent de manière désorganisée, sans planification ni contrôle local. Elles ne laissent que de faibles bénéfices économiques dans le territoire où elles s'implantent : pour leurs détracteurs, cette énergie ne produit pas d'emploi, détruit les paysages et leur attractivité touristique. La très faible densité de population de ces espaces peut sembler idéale pour le développement des énergies renouvelables, mais certains dénoncent une politique qui nuirait à un territoire (rural) au bénéfice d'un autre (urbain). La transition énergétique est ainsi au cœur des débats locaux : ne devrait-elle pas offrir davantage de prise aux territoires locaux sur leur propre devenir ? /

¹ Sergio del Molino, *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*, Turner, 2016.

² Les *provincias* concernées (échelon équivalent aux départements) sont Teruel (Aragon), Cuenca (Castilla-La Mancha) et Soria (Castilla y León).

³ Un siège au Parlement et deux au Sénat.



La région de Vercelli
© Acadie

En Italie, l'ombre de l'oubli se déplace

/ Philippe Estèbe (Coopérative Acadie) et Agim Kercuku (Politecnico de Milano)

Vercelli, 40 000 habitants, est une ville moyenne heureuse. Depuis les terrasses des cafés, les parents veillent sur les enfants qui jouent sur les places charmantes, protégés de la circulation. La ville regorge de boutiques et de restaurants, les casernes et couvents ont été investis par l'université qui y forme de futurs enseignants. Tout autour, les rizières s'étendent à perte de vue : on cultive ici plus de la moitié du riz d'Italie, soit le quart de la production européenne. Tout va bien ? En apparence... Vercelli est une ville prospère, mais élus et acteurs sont rongés par la même inquiétude : la ville et son territoire perdent des habitants de manière continue. C'est un phénomène que connaît toute l'Italie, pays en déclin démographique, où seules quelques grandes villes comme Milan, distante de 70 kilomètres, continuent de gagner des habitants. Les villes moyennes italiennes semblent être entrées dans un cycle de dépeuplement qui fait craindre leur perte de substance et de capacité de développement. Un retour historique est nécessaire pour comprendre le phénomène et l'inquiétude qu'il suscite.

Le « miracle italien » de l'après-guerre a conduit à un spectaculaire décollage économique du « triangle industriel » (Milan, Turin et Gênes). À cette époque, les territoires oubliés étaient dans le Sud, où une population rurale et paysanne pauvre émigrerait massivement vers le nord. Une politique massive a été mise en œuvre dès 1950, afin de combler les retards de développement économique et social : modernisation de l'agriculture et remembrement, investissements massifs dans les infrastructures, installation de services collectifs, relocalisation d'usines. Cette politique *top-down* a produit des effets, mais le fossé est resté important entre la Lombardie et la Calabre, par exemple. Face aux critiques qu'elle subit (gaspillage,

détournement de fonds, inadaptation...), le gouvernement italien y a mis fin en 1984.

À la fin des années 1970, différentes publications scientifiques ont mis en lumière une « troisième Italie¹ », constituée de grappes de petites et moyennes entreprises, autour de villes moyennes, hors du triangle industriel, principalement situées dans le Nord, mais aussi dans le centre (Marches) et le Sud (Pouilles). Ces districts regroupaient des entreprises de mêmes segments de marché (chaussure, meuble, mécanique, textile, bijoux, optique...) qui coopéraient et se faisaient concurrence. Illustration parfaite de la « coopération », ces districts sont les foyers d'un « deuxième miracle italien » et de la vitalité d'un développement par le bas.

Stratégie nationale pour les aires internes

Cette lecture plus fragmentée du territoire italien a questionné la vision binaire de l'espace italien et contribué à transformer considérablement la politique nationale de développement territorial. Les politiques publiques, à partir des années 1990, se sont orientées vers le soutien aux conditions sociales du développement, nouveau modèle d'action territoriale clairement orienté *bottom-up* : soutien aux grappes d'entreprises des villes moyennes et petites, et des espaces urbanisés de la *città diffusa* du Nord-Est. Cette politique a montré que l'efficacité des politiques publiques d'appui au développement territorial dépend de leur enracinement dans la société locale, de la confiance des acteurs, et de la cohésion des groupes sociaux. À partir de 2010, le gouvernement a ajouté une nouvelle couche à sa politique de cohésion territoriale : la *Strategia nazionale*



Province de Vercelli, octobre 2021.

Photo Agim Kercuku

per le aree interne (SNAI, Stratégie nationale pour les aires internes). Plus de 60 % du territoire est occupé par des massifs montagneux (Alpes, Apennins) qui perdent des habitants et dont les communes se trouvent souvent très éloignées des services collectifs : hôpital, lycée, gare... Si les différences Nord-Sud restaient sensibles, les « aires internes » sont réparties tout le long de la péninsule et dans les îles.

Mise en œuvre en 2013, fortement financée par des fonds européens, la SNAI² a promu des actions très locales et des solutions sur mesure, conçues avec les acteurs locaux et les institutions. Elle comprenait deux axes principaux :

l'accès aux services collectifs et le soutien aux projets locaux (environnement, énergie, agriculture, tourisme, valorisation du patrimoine). L'une des originalités de ce programme était l'intense mobilisation du monde universitaire auprès des autorités locales. Le ministère de la Cohésion octroie ainsi des bourses pour des « doctorats communaux » qui financent un accompagnement de longue durée des territoires, par la mise à disposition d'un ou plusieurs doctorants. En 2021, 40 bourses doctorales ont été distribuées, d'une durée de trois ou quatre ans, pour un total de 3 millions d'euros.

Plus récemment, une nouvelle géographie de la fragilité a émergé, soutenue par des universitaires. Elle concerne les espaces situés entre les zones métropolitaines et les « zones internes ». Une partie importante du berceau de la Troisième Italie perd des habitants, manque de main-d'œuvre, prend du retard dans l'éducation, voit ses capacités de production et d'innovation diminuer. Certaines villes moyennes célébrées pour leur esprit d'entreprise, situées principalement dans le Piémont et en Lombardie, voient leurs fonctions de services et de commandement s'affaiblir. Vercelli en est l'illustration : tout autour, l'activité économique (riziculture, mécanique...) reste active et florissante, mais chacun sent bien que les bases de cette prospérité sont fragiles. Or, ces villes sont, avec les métropoles, le cœur de la puissance industrielle du pays : si elles tombent dans l'oubli, c'est le pays tout entier qui serait menacé. /

¹ A. Bagnasco, *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, 1977.

² 22 « aires internes » inscrites au programme, pour 31 millions d'euros en 2021.

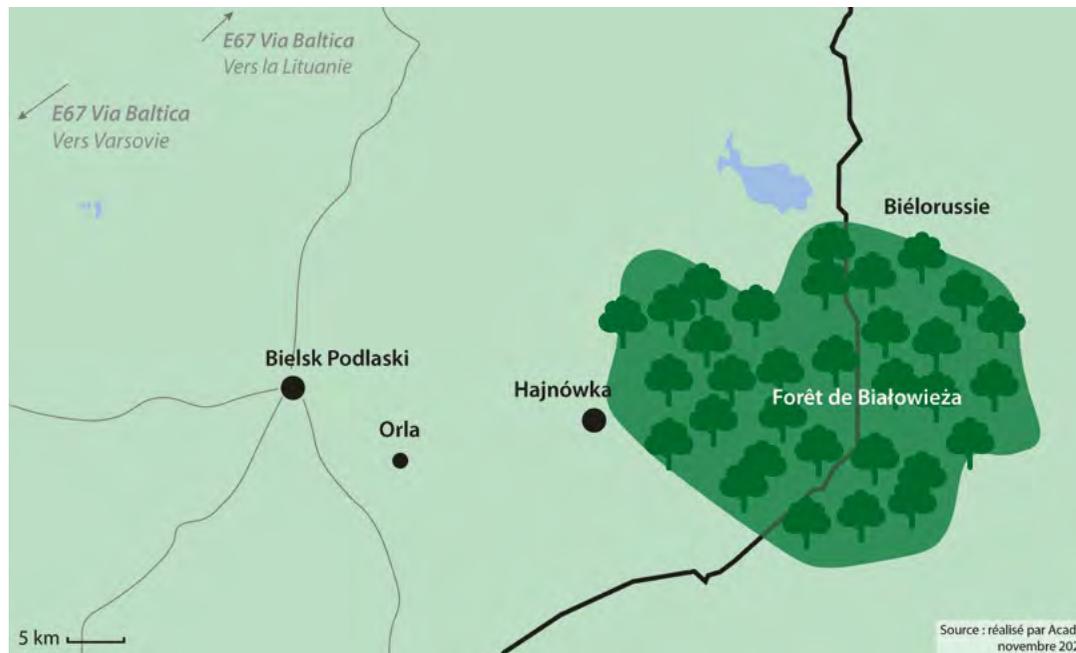
À l'est de la Pologne, une « success story » en trompe-l'œil

/ Xavier Desjardins, professeur (Sorbonne Université/Coopérative Acadie) et Joanna Koszewska, architecte urbaniste

Marek Ostrowski est un maire très occupé. Sa commune n'est pas très peuplée – un peu plus de 2 500 habitants –, mais les projets sont nombreux. La synagogue du XVIII^e siècle a miraculeusement survécu aux massacres de la Seconde Guerre mondiale. Protégée pendant la période communiste, car elle a été utilisée comme hangar agricole, cette architecture mi-baroque mi-classique ne peut-elle être un vecteur d'attractivité touristique ? La Fondation pour le patrimoine juif, basée à Londres, est propriétaire du site depuis 2010. La municipalité tente d'obtenir de la fondation une réhabilitation rapide, ainsi que la possibilité d'utiliser la synagogue pour des événements culturels et festifs. Pour accueillir les touristes, il faut également réhabiliter la place centrale du village : le maire a fait appel à des étudiants en architecture de Varsovie. Il souhaite transformer un ancien abattoir pour réaliser localement une petite unité de fabrication de produits locaux, qui seraient notamment proposés aux touristes. Cet exemple pourrait figurer dans les bons manuels de développement local : un projet qui part du territoire, s'y inscrit, crée des liens avec des réseaux multiples en Pologne et

à l'étranger, croise les enjeux agricoles, patrimoniaux, culturels, économiques et touristiques...

Est-ce à dire que dans ce village de l'est de la Pologne, il est essentiel de compter sur ses propres forces en l'absence de locomotives publiques ou privées pour le développement ? Ce qui n'est pas le cas ici, où l'agriculture connaît une transformation extrêmement rapide sous l'effet de la politique agricole commune. Marek Ostrowski, lui-même agriculteur, part à la retraite prochainement, bien que tout juste quinquagénaire : le système polonais de retraite est mis à contribution, car l'agriculture nécessite de moins en moins de bras. Au-delà des tracteurs et hangars neufs, l'œil exercé décèle rapidement les effets des fonds structurels européens dans le paysage : ici, une voie rapide, là, une piste cyclable, des panneaux vantant l'action de l'Union européenne sur des centres sociaux, des lieux culturels. Ce territoire n'est donc pas oublié des mécanismes nationaux et européens de redistribution. Par ailleurs, des entreprises privées sont également présentes. Ikea, implanté à Orla depuis 2012,



La région d'Orla
© Acadie

compte ici plus de 100 salariés. Le village ne comprend que peu de logements vacants, même si beaucoup ne sont habités que par une ou deux personnes âgées, et l'habitat peu dense et aéré se révèle aisément adaptable aux besoins nouveaux. Orla pourrait ainsi apparaître comme une *success story* d'une Pologne réconciliée avec son passé, entraînée économiquement et culturellement par l'intégration à l'Union européenne. Mais les difficultés ne sont pas toutes levées. Tout d'abord, le territoire se dépeuple rapidement. C'est une des régions marquées par le solde migratoire le plus négatif de Pologne. Parfois, le père part seul, pour la Belgique, l'Angleterre ou ailleurs, laissant derrière lui des « euro-orphelins ». Ces départs prennent place dans une région qui ne s'est jamais démographiquement relevée de la Deuxième Guerre mondiale. La densité de population atteinte en 1938 n'a jamais été retrouvée.

Un patrimoine naturel intouchable

L'intégration européenne apporte incontestablement de nombreux leviers de développement, mais aussi de nombreuses perplexités. À quelques kilomètres d'Orla se situe ce qu'on appelle souvent la « dernière forêt primaire d'Europe », où le bison a été réintroduit dès les années 1930. Protégée depuis la fin de la Première Guerre mondiale, cette forêt entre au patrimoine de l'humanité. Depuis quelques années, les pouvoirs locaux demandent d'abattre des épicéas malades afin de protéger le reste de la forêt. En 2017, la cour de justice de l'Union européenne demande au gouvernement polonais de mettre un terme à ces coupes. Faut-il contraindre les locaux à utiliser du charbon pour se chauffer faute de pouvoir utiliser le bois d'arbres malades qui se trouvent près de chez eux ? Au-delà de cette image utilisée localement par les défenseurs du droit de couper les arbres, cela renvoie à une question plus vaste : comment les habitants des territoires peu denses peuvent-ils tirer un bénéfice d'une protection justifiée à l'échelle internationale ? Cette forêt se déploie de part et d'autre de la frontière avec la Biélorussie. Aujourd'hui, le gouvernement polonais y réclame

la construction d'un mur et sollicite l'aide financière de l'Union européenne. Celle-ci sera certainement accordée, sans égard pour la détresse des migrants, ni attention aux impacts sur la préservation de la faune. L'historien américain Timothy Snyder concluait en 2003¹ de manière optimiste sur l'apaisement des conflits territoriaux, en se fondant sur le fait que, dans les années 1990, la Pologne a validé ses frontières orientales pour viser de bonnes relations avec ses voisins à l'Est, en refusant d'instrumentaliser la question des minorités nationales. Vingt ans plus tard, la crise migratoire conduit à matérialiser ce que les nationalistes demandent de plus en plus fortement depuis une décennie : un retour à des frontières fermées. À se demander si, pour un territoire, le pire danger n'est pas l'oubli, mais l'instrumentalisation de la mémoire. /

¹ Timothy Snyder, *La Reconstruction des nations : Pologne, Ukraine, Lituanie, Bélarus, 1569-1999*, O. Salvatori (trad.), Gallimard, 2017 (1^{re} édition originale étasunienne, 2003).

La synagogue d'Orla, août 2021.
Photo Joanna Koszewska



L'État régulateur soutient bel et bien les territoires

Si l'essor des métropoles semble occuper l'espace institutionnel et médiatique, les programmes nationaux œuvrent pourtant activement à la revitalisation des territoires, qui poursuivent leur développement et leur croissance.

/ Damien Augias, administrateur civil à la Caisse des Dépôts

La problématique des villes petites (entre 5 000 et 20 000 habitants) et moyennes (de 20 000 à 100 000 habitants environ), qu'elles soient éloignées ou non des métropoles et grandes agglomérations, n'est pas nouvelle en matière d'aménagement du territoire français. Mais la Datar (puis le CGET), qui avait porté à partir des années 1970 une politique spécifique concernant les villes moyennes, s'était depuis une vingtaine d'années intéressée à d'autres objets territoriaux et moins urbains. Le terme de « villes moyennes » fut même progressivement délaissé par les collectivités qui s'en réclamaient – la Fédération des villes moyennes s'est rebaptisée « Villes de France » –, et l'émergence de grandes intercommunalités a brouillé la visibilité des petites et moyennes centralités qui représentent pourtant près de la moitié de la population française.

Parallèlement, la montée en puissance des métropoles, selon une logique de gouvernance urbaine pourtant *a priori* étrangère à la conception « égalitaire » et « ruraliste » de l'aménagement du territoire en France, a dessiné le visage d'une France à deux vitesses. Or, la nouvelle politique nationale de cohésion des territoires vise précisément à reconnaître les fonctions d'équilibre et de cohésion des villes moyennes et petites, de vraies centralités économiques et sociales au sein de nombreux territoires « non métropolitains ». Certains analystes n'hésitent d'ailleurs pas à parler de « lieux d'intensité urbaine intermédiaire » pour caractériser ces villes et agglomérations qu'on n'appelle plus moyennes.

« Hors des métropoles, point de salut ?¹ »

Tandis que certains essayistes et pamphlétaires (Christophe Guilluy au premier chef) critiquent à l'envi le prétendu abandon par les pouvoirs publics de la « France périphérique » au profit des zones urbaines denses, les enquêtes et les points de vue des chercheurs viennent grandement nuancer cet état des lieux.

Alors même que l'alerte sur la dévitalisation des centres-villes des villes moyennes et des centres-bourgs fait l'objet d'une attention spécifique des acteurs publics, depuis au moins le milieu de la décennie 2010 (avec, en avant-première, les conventions « centre-ville de demain » de la Caisse des Dépôts en 2015-2017).

Pour comprendre cette « mise à l'agenda » du sujet des villes moyennes, il faut d'abord comprendre que la nouvelle donne institutionnelle issue des réformes territoriales récentes est intervenue à un moment où des mouvements économiques et sociaux plus profonds étaient à l'œuvre. La métropolisation – mouvement mondial qui concentre certains types de ressources et de richesses en de grands centres urbains nodaux –, l'étalement résidentiel et urbain, accompagné par un développement révolutionnaire des mobilités et des déplacements (et du temps qu'on y consacre), l'explosion démographique des secondes couronnes périurbaines au détriment des cœurs de villes, mais aussi la nouvelle attractivité de certains secteurs ruraux et la paupérisation accélérée des cœurs historiques des villes moyennes constituent quelques-unes des mutations en cours qui sont et seront au cœur des enjeux des politiques de cohésion des territoires. Leurs conséquences sautent aux yeux, de façon parfois spectaculaire : les entrées de ville, avec leurs vastes espaces de consommation « à l'américaine » dédiés à l'usage de la voiture individuelle, et les centres-villes et centres-bourgs, souvent dévitalisés.

Au niveau institutionnel, France Stratégie avait publié en 2017 une note² très éclairante à ce sujet, qui démontrait qu'une fracture s'était creusée, notamment quand on observe la concentration et la qualification des emplois, des dynamiques et facteurs de croissance dans les métropoles urbaines.

Le sujet des centres des villes petites et moyennes cristallise d'une certaine manière ces enjeux, et les évolutions qu'on y observe y sont parfois très spectaculaires, sur le plan du commerce ou du logement, par exemple, avec une explosion de la vacance. Il peut y avoir des raisons conjoncturelles, mais ces évolutions résultent d'abord de facteurs de fond. Et, comme l'ont montré récemment la crise sanitaire et le confinement,

la révolution numérique n'a pas terminé de bouleverser les pratiques avec des impacts très visibles dans les commerces de centre-ville.

Si le programme Action cœur de ville de redynamisation des villes petites et moyennes (de l'État, de la Caisse des Dépôts et d'opérateurs comme Action Logement) montre que nous ne reviendrons pas en arrière, avec des commerces de centre-ville comme ceux des Trente Glorieuses, ces cœurs de ville et d'agglomération portent des enjeux territoriaux, d'identité et d'équilibre qu'il ne faut pas négliger. Aussi, travailler à la réinvention de ces centralités demande du temps et de nouvelles solidarités au sein des agglomérations et au sein des régions, et de procéder de manière différente, en traitant de manière combinée un certain nombre de sujets pour faire système : penser ensemble les sujets logement, économie, services publics, activités universitaires, touristiques ou commerces.

Petites villes de demain : les centres-bourgs au cœur de la cohésion nationale

Le programme Petites villes de demain a été lancé en fin d'année 2020 dans un contexte fortement marqué par la crise sanitaire et ses effets économiques désastreux sur la vitalité commerciale des « petits commerces ». Sur une période de cinq ans (2021-2026), plus de 1 600 communes lauréates vont par leur dynamisme, la variété de leurs projets et leur engagement dans un modèle de développement plus écologique,

et grâce à des acteurs territoriaux engagés, établir de nouveaux modèles de redynamisation socio-économique.

Au travers de Petites villes de demain, l'État et ses partenaires viennent soutenir et faciliter les dynamiques de transition déjà engagées dans certains territoires, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pilotant sa mise en œuvre par le biais des préfets de département. Le programme s'appuie sur l'expérimentation menée depuis 2014 dans 53 centres-bourgs, dans une forme de « démonstrateurs » à petite échelle d'une démarche désormais engagée d'un point de vue plus global.

Comme pour les villes moyennes de la strate supérieure en nombre d'habitants, les actions de soutien en ingénierie (financement des postes de chefs de projet, crédits d'études...) seront décisives pour la réussite de cette politique de cohésion des territoires. Au sein du programme, 3 milliards d'euros seront proposés sur six ans : la Caisse des Dépôts (Banque des Territoires) mobilise 300 millions, dont 200 millions pour de l'ingénierie territoriale et 100 millions pour investir dans des projets locaux ; l'Agence nationale de l'habitat (Anah), 288 millions ; les ministères de la Cohésion des territoires et de la Transition écologique, 1,8 milliard, hors plan de relance, par l'intermédiaire de la dotation d'équipement des territoires ruraux et la dotation de soutien à l'investissement local, c'est-à-dire des crédits de droit commun. /

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

2 France Stratégie, *Lignes de failles. Une société à réunifier*, 2017.

AVENIR MONTAGNES : VERS UNE POLITIQUE PLUS OPÉRATIONNELLE



Le plan Avenir Montagnes vise à accompagner, à terme, une soixantaine de territoires de montagne qui souhaitent repenser leur stratégie de développement vers une offre touristique diversifiée, toutes saisons, durable, respectueuse de la biodiversité et des paysages, et sobre en ressources naturelles et foncières. En matière d'ingénierie, les programmes nationaux de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) se déclinent désormais en dehors des centralités, à destination notamment des territoires de montagne, comme en témoigne le programme Avenir Montagnes

déployé à partir de l'automne 2021. Il prévoit d'accompagner des investissements de l'État et de la Banque des Territoires pour renforcer un tourisme plus durable et résilient. Ce plan d'investissement est doté de 650 millions d'euros sur deux ans et organisé autour de 14 mesures afin de construire un modèle touristique à la fois plus diversifié et plus durable pour les territoires de montagne. Les sélectionnés pourront bénéficier d'un financement à hauteur de 60 000 euros par an pendant deux ans et d'un chef de projet chargé de suivre la conception, la mise en

œuvre et d'assurer le suivi du projet de développement vers un tourisme plus durable, plus résilient et plus diversifié. En complément, la Banque des Territoires, partenaire de l'opération, mettra à disposition un accompagnement méthodologique au management pour accélérer la mise au point et l'organisation du projet. Les bénéficiaires auront également accès à une offre thématique apportée par les partenaires du programme, comme la Banque des Territoires, France Mobilités ou Atout France, dont des outils d'aide à la décision comme les diagnostics de perspective d'enneigement.



Elles, ils ont participé à ce numéro

/ DOSSIER

Damien Augias¹, diplômé de Sciences-Po Paris, est administrateur civil à la Caisse des Dépôts et responsable des affaires régionales Grand Est de la Banque des Territoires. Il est notamment référent en ingénierie territoriale et pour les programmes Action cœur de ville et Territoires d'industrie. Il enseigne l'aménagement et la gouvernance des territoires, depuis 2010, aux Instituts d'études politiques (à Paris, puis à Strasbourg), ainsi qu'au Cnam.

Annabelle Boutet, docteure en aménagement du territoire – urbanisme, intègre en 2015 le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), en tant que chargée de mission au bureau de l'évaluation, puis au bureau de la prospective. Depuis 2020, elle est cheffe du pôle Prospective Veille Innovation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Xavier Desjardins² est professeur en urbanisme et aménagement de l'espace à Sorbonne Université, chercheur au sein du laboratoire Médiations, consultant (coopérative Acadie). Dernier ouvrage paru : *Planification urbaine. La ville en devenir* (Armand Colin, 2020).

Isabel Diaz³, architecte DPLG, diplômée d'un master d'urbanisme et d'une licence de philosophie, est architecte urbaniste en chef de l'État, cheffe du bureau des stratégies territoriales. Elle pilote la démarche « Atelier des territoires » au sein du ministère de la Transition écologique.

Philippe Estèbe⁴, docteur en science politique et en géographie,

consultant en aménagement du territoire (coopérative Acadie), est membre du conseil scientifique de l'Institut des hautes études d'aménagement des territoires (Ihédate). Dernier ouvrage paru : *Villes petites et moyennes et aménagement territorial* (avec Xavier Desjardins, Puca, 2019).

Adrián P. Gómez Mañas⁵ est doctorant contractuel en urbanisme et aménagement du territoire à Sorbonne Université, au sein du laboratoire Médiations.

Guillaume Hébert⁶ est architecte urbaniste, diplômé de l'Essec, lauréat du Palmarès des jeunes urbanistes 2007. Cofondateur d'Une Fabrique de la Ville avec Jean-Louis Subileau, il intervient dans la mise en œuvre de grands projets urbains tout comme sur des territoires à forts enjeux sociaux, en matière de stratégie urbaine, de montage opérationnel et de programmation.

Rachid Kander⁷ est directeur général d'Assemblia, bailleur social et aménageur pour le territoire de la Métropole de Clermont-Ferrand, particulièrement investi dans la requalification des centres-bourgs, notamment dans l'Allier. Il est également directeur général de la SPL Clermont Auvergne, et anime, aux côtés d'Ariella Masboungi, le groupe « Territoires oubliés ».

Agim Kercuku⁸ est architecte, docteur en urbanisme (IUAV di Venezia). Depuis 2018, il est chercheur au Politecnico di Milano. Il a notamment codirigé *Territory in crisis. Architecture and Urbanism Facing Changes in Europe* (Jovis, 2015) et *Spatial Tensions in Urban Design* (Springer, 2021).

Joanna Koszewska est architecte urbaniste, docteur en ingénierie et sciences techniques (architecture et urbanisme), ingénieur maître en architecture. Ses travaux de recherche traitent des problèmes de l'urbanisme contemporain, en prenant en compte les aspects sociaux dans les processus de planification.

Jean-Baptiste Marie⁹ est architecte, docteur en aménagement et architecture, directeur général de l'Europe des projets architecturaux et urbains. Il est par ailleurs professeur à l'École nationale supérieure d'architecture de Clermont-Ferrand et dirige l'UMR Ressources.

Ariella Masboungi¹⁰, architecte-urbaniste, a dirigé le Grand Prix de l'urbanisme et les ateliers Projet urbain auprès du ministère chargé de l'urbanisme. Elle explore des sujets tels « L'énergie et le projet urbain », « Territoires oubliés » au Club Ville Aménagement, où elle pilote les « 5 à 7 » sur des thèmes sociétaux. Elle est autrice d'ouvrages dont *Le Plaisir de l'urbanisme*, à l'occasion de son Grand Prix de l'urbanisme en 2016, et *La Ville pas chiant*.

Jean-Marc Offner¹¹ est directeur général de l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine et président du conseil stratégique de l'École urbaine de Sciences-Po Paris. Il a publié *Anachronismes urbains* (Presses de Sciences-Po, 2020).

Louna Villain¹², diplômée de Sciences-Po Grenoble et de l'École d'urbanisme de Paris, est consultante à la coopérative Acadie depuis septembre 2020.

/ AUTRES RUBRIQUES

Jean-Philippe Antoni¹³ est professeur de géographie à l'université de Bourgogne. Ses principaux travaux de recherche concernent les espaces urbains et les mobilités qu'ils engendrent, ainsi que leur modélisation pour des scénarios prospectifs d'aménagement et d'urbanisme.

Jean Houssemand¹⁴ est architecte au sein de son atelier strasbourgeois « enjeux ». Il est aussi maître de conférences associé à l'École nationale supérieure d'architecture de Strasbourg, chargé de cours à l'Institut national des sciences appliquées de Strasbourg et docteur en géographie et aménagement.

/ NOTES DE LECTURES

Damien Augias

Nicolas Gonthier, consultant Scet

Journalistes ayant participé à ce numéro :

David Attié, Morgane Pellenec