



THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université de Toulouse 2 – Jean Jaurès

Présentée et soutenue par

Aurélio Labat

Le 10 septembre 2021

**Les relations inter-territoriales
au prisme du modèle centre-périphérie**
Le cas des intercommunalités en Région Occitanie

École doctorale et discipline ou spécialité

École doctorale T.E.S.C. – Urbanisme et aménagement

Unité de recherche

Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires
(UMR 5193 LISST, Dynamiques Rurales)

Co-directrice et Co-directeur de Thèse

Mélanie GAMBINO, Maîtresse de conférences,
Université Toulouse 2 – Jean Jaurès, UMR 5193 LISST, Dynamiques Rurales

François TAULELLE, Professeur des Universités,
Institut National Universitaire Champollion, UMR 5193 LISST, CIEU

Jury

Laurence BARTHE, Maîtresse de conférences, Université Toulouse 2 – Jean Jaurès, UMR 5193 LISST, Dynamiques Rurales
Olivier BOUBA-OLGA, Professeur des Universités, Université de Poitiers, EA 2252 RURALITES
Pascal CHEVALIER, Professeur des Universités, Université Paul-Valéry Montpellier 3, UMR 5281 LAGAM
Xavier DESJARDINS, Professeur des Universités, Sorbonne Université, Laboratoire Médiations
Magali TALANDIER, Professeure des Universités, Université Grenoble Alpes, UMR 5194 PACTE

Université Toulouse 2-Jean Jaurès
Laboratoire LISST

THÈSE

Pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ
Spécialité : Urbanisme et aménagement

**Les relations inter-territoriales
au prisme du modèle centre-périphérie.**
Le cas des intercommunalités en Région Occitanie.

Aurélio LABAT

(École Doctorale T.E.S.C., UMR 5193 LISST, Dynamiques Rurales)

Présentée et soutenue publiquement

Le 10 septembre 2021

Devant un JURY composé de :

Laurence BARTHE, Maîtresse de conférences, Université Toulouse 2 – Jean Jaurès, UMR 5193 LISST, Dynamiques Rurales	Examinatrice
Olivier BOUBA-OLGA, Professeur des Universités, Université de Poitiers, EA 2252 RURALITES	Examineur
Pascal CHEVALIER, Professeur des Universités, Université Paul-Valéry Montpellier 3, UMR 5281 LAGAM	Rapporteur
Xavier DESJARDINS, Professeur des Universités, Sorbonne Université, Laboratoire Médiations	Examineur
Mélanie GAMBINO, Maîtresse de conférences, Université Toulouse 2 – Jean Jaurès, UMR 5193 LISST, Dynamiques Rurales	Co-directrice
Magali TALANDIER, Professeure des Universités, Université Grenoble Alpes, UMR 5194 PACTE	Rapporteuse
François TAULELLE, Professeur des Universités, Institut National Universitaire Champollion, UMR 5193 LISST, CIEU	Co-directeur

À Lora

Sommaire

SOMMAIRE

SOMMAIRE	7
REMERCIEMENTS	11
INDICATIONS DE LECTURE	15
SIGLES ET ACRONYMES	19
INTRODUCTION GENERALE.....	25
PARTIE 1. METTRE LES RELATIONS INTER-TERRITORIALES A L'EPREUVE	29
Chapitre 1. De la solidarité des territoires à la réciprocité territoriale	33
Chapitre 2. L'actualité réaffirmée du modèle centre/périphérie	71
PARTIE 2. DES PERIPHERIES EN DIFFICULTE	103
Chapitre 3. Rapports centre-périphérie : le cas de la Région Occitanie.....	107
Chapitre 4. Les périphéries : vers une standardisation par le projet ?	193
PARTIE 3. DES RELATIONS INTER-TERRITORIALES QUI DYSFUNCTIONNENT	263
Chapitre 5. Le gouvernement à distance : y a-t-il un pilote dans l'avion ?	267
Chapitre 6. L'inter-territorialité révèle une crise démocratique.....	299
CONCLUSION GENERALE	357
BIBLIOGRAPHIE	367
TABLES.....	397
Table des cartes	399
Table des figures et des tableaux	401
Table des illustrations	403
Table des matières.....	405

Remerciements

François, Mélanie, mes remerciements s'adressent d'abord à vous.

Je souhaite à tout.e doctorant.e le bonheur d'avoir des co-directeur.ice.s de thèse aussi prévenant.e.s.

Merci de m'avoir toujours demandé ce que je voulais que ma thèse soit plutôt que de m'en imposer votre vision.

Merci de m'avoir poussé, parfois, à me confronter à des travaux auxquels je rechignais, sans jamais pour autant me demander de réaliser des tâches ineptes pour « faire mon C.V. ».

Merci de m'avoir suivi dans les quelques propositions que j'ai pu faire et d'avoir dépassé le cadre de cette thèse pour engager une collaboration plus large.

Merci de m'avoir fait pleinement confiance, donc. Cela peut sembler relever de l'évidence, mais non : vous avez su assurer là où beaucoup s'en arrêtent au discours.

Je mesure d'autant plus ma chance que j'ai pu voir de nombreuses autres situations d'encadrement délétères.

Laurence Barthe, Magali Talandier, Olivier Bouba-Olga, Pascal Chevalier et Xavier Desjardins, chères et chers membres du jury, je vous remercie d'avoir accepté de participer aux échanges concluant cette aventure, en espérant qu'ils soient fructueux pour tout un chacun.

Claude Lacour, Hélène Mainet, Josselin Tallec, Laurence Barthe, Michel Grossetti et Nicola Gallai, vous êtes venus discuter les orientations de cette recherche lors des deux Comités de Suivis que nous avons organisés. Je vous remercie chaleureusement pour tous vos conseils qui ont été déterminants.

Dans le même sens, je remercie toutes les personnes qui, de près ou de loin, dans des espaces formels ou non, ont participé à la réflexion et à la réalisation de cette thèse.

En particulier, je remercie toutes les personnes qui ont accepté de discuter avec moi dans le cadre de l'enquête que j'ai menée. Vous avez donné toute sa valeur à ce travail.

Je remercie l'ensemble des membres du laboratoire dans lequel j'ai pu évoluer, le LISST ; notamment les membres des équipes du LISST-CIEU et du LISST-Dynamiques Rurales entre lesquelles j'ai navigué. Je pense en particulier à l'équipe administrative : Boujemâa, Delphine, Dominique, Marie, vous avez toujours été d'un soutien et d'une patience formidables. Catherine Bernou, je pense à toi aussi bien sûr.

Une pensée particulière pour toi Mariette : sans toi, pas de thèse. Tu es la première à avoir évoqué l'idée, en 2015, en suivant mon mémoire de Master 1. Depuis, tu m'as soutenu dans la conception du projet et tu m'as suivi dans les différentes étapes de la réalisation de la thèse en la discutant souvent. Merci pour tout. J'en profite pour remercier l'ensemble de l'équipe pédagogique de la Licence et du Master Aménagement et Projets de Territoires du Mirail, formation que j'ai suivie avec beaucoup d'enthousiasme.

Je remercie Kyra et Lucie pour leurs traductions du titre, des mots clés et du résumé en anglais et en espagnol. Grâce à vous, ce sont maintenant des milliards de personnes qui peuvent prendre connaissance de mes travaux : amazing ! / ¡ increíble !

Puisque l'Université a aussi été un espace de lutte, d'engagement et de négociation auprès d'instances qui n'étaient pas toujours à l'écoute, je remercie particulièrement mes camarades élu.e.s doctorant.e.s, Don Quichottes de la lucha avec qui j'ai pu partager mes aspirations à de meilleures conditions de vie et de travail pour tou.te.s. C'est aussi l'ensemble du Collectif des Précaires du Mirail que je remercie, qui depuis des années est mobilisé contre la déstructuration de l'ESR, et qui est si nécessaire dans son rôle de soutien et de visibilisation de la précarisation du travail à l'Université.

D'ailleurs, un.e auteur.e, dont j'ai oublié le nom, a un jour eu l'idée lumineuse de rédiger une section de non-remerciements, destinée à toutes les personnes et institutions qui l'avaient non-aidé.e... Peut-être faudrait-il créer de telles sections dans nos thèses, il est certain qu'on y découvrirait des choses épatantes !

J'avais imaginé rédiger des remerciements infinis, à la hauteur de la gratitude que j'éprouve envers tant de personnes. Famille, ami.e.s, collègues, artistes même, et tant d'autres, et... et pourquoi pas remercier la vie ?

Big up Monicasque

Une pensée pour
l'Amiral
Maryse
Et Loup

Chloé,
Mathilde,
Lora,

Toutes il me faudrait des heures pour conter comment et combien,
chacune à votre façon,
vous m'avez été si précieuses.

Mais je ne les ai pas, j'imprime ma thèse dans deux heures, donc :

Merci merci ! Et à très vite autour d'une bière !

Et ça vaut pour tou.te.s les autres !

Indications de lecture

L'anonymat

Les noms de tous les interlocuteurs et de tous les acteurs mentionnés dans cette thèse sont anonymisés dans les cas où les propos rapportés peuvent porter atteinte aux personnes concernées. Dans les cas d'anonymisation, nous modifions les lieux et intitulés des postes et nous essayons de donner des informations permettant d'identifier le profil de l'acteur afin de le situer dans l'analyse.

Les citations et extraits de *verbatim*

Les citations ou extraits de *verbatim* sont indiqués entre guillemets quand ils sont insérés dans le texte. Si la citation ou l'extrait de *verbatim* sont trop longs, ils apparaissent détachés du texte, entre guillemets et centrés. Dans le cas d'une citation, le nom de l'auteur, l'année de publication et la référence de la (ou des) page(s) exacte(s) sont indiqués entre parenthèses après la citation. La référence complète est indiquée en bibliographie.

Les références bibliographiques

Lorsqu'il est fait référence à un ouvrage et à une date, sans qu'une citation précise n'ait été utilisée, cela signifie que nous nous sommes appuyés sur une idée, un concept, un ensemble d'informations ou la pensée d'un auteur, développés dans une partie de l'ouvrage (la page est dans ce cas indiquée) ou, de manière générale, dans l'ouvrage entier. Lorsque cette référence est située à la fin d'une phrase ou d'un paragraphe, cela marque une utilisation des apports de l'ouvrage à plusieurs reprises dans la phrase ou le paragraphe précédent. La référence complète est indiquée en bibliographie.

Les sigles et acronymes

Les sigles et acronymes utilisés sont indiqués entre parenthèses après leur première utilisation dans la thèse. Ils sont tous repris dans la liste des sigles et acronymes située en début de volume.

Les cartes, figures et illustrations

Les cartes et figures et illustrations sont toujours précédées d'un titre et suivies d'une légende, indiquant la ou les sources, qu'il faut lire de la manière suivante. Lorsqu'il s'agit d'un document que nous présentons sans apporter de modification, seule la « source » apparaît. Lorsque nous reprenons un document en modifiant soit le contenu soit la forme, ou lorsque nous avons mis en forme des données brutes, nous l'indiquons dans « réalisation » – notée « Réal. : » – et ajoutons la ou les « sources ». Concernant les photos, la légende indique l'auteur de la photo, la date et le lieu.

Sigles et acronymes

/hab. : par habitant

3A : Agence Ariège Attractivité

AB : Agriculture Biologique

Ad'Occ : Agence de développement économique de la Région Occitanie

AdCF : Assemblée des Communautés de France

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

ADT : Agence Départementale du Tourisme

AMF : Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

ANPP : Agence Nationale des Pôles d'Équilibres Territoriaux et Ruraux et des Pays

ANR : Agence Nationale de la Recherche

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée

AOP : Appellation d'Origine Protégée

aua/T : Agence d'Urbanisme Toulouse aire métropolitaine

BANATIC : Base nationale sur l'intercommunalité

BTP : Bâtiment et Travaux Publics

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

CC : Communauté de Communes

CCC : Convention Citoyenne pour le Climat

CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie

CDT : Comité Départemental du Tourisme

CEE : Certificat d'Économie d'Énergie

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CGET : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale

COGEMA : Compagnie Générale des Matières Nucléaires

CPER : Contrat de Plan État-Région

CPRDFOP : Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelle

CRSD : Contrat de Redynamisation de Site de Défense

CRT : Comité Régional du Tourisme

CSP : Catégorie Socio-Professionnelle

CTEAC : Contrat Territorial d'Éducation Artistique et Culturelle

CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale

DATAR, de 1963 à 2005 : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DATAR, de 2009 à 2014 : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

- DDI** : Directions Départementales Interministérielles
- DDT** : Direction Départementale des Territoires
- DETR** : Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux
- DIACT** : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
- DIRECCTE** : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
- DRAAF** : Délégation Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
- DREAL** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- EPCI** : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- ETP** : Équivalent Temps Plein
- FEADER** : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
- FEDER** : Fonds Européen de Développement Régional
- FESI** : Fonds Européens Structuraux d'Investissement
- FISAC** : Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce
- FPT** : Fonction Publique Territoriale
- FUIL** : Fonds de Soutien à l'Investissement Local
- GAL** : Groupe d'Action Locale
- GEMAPI** : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
- ha** : hectare
- HT** : Hors-Taxe
- IGP** : Indication Géographique Protégée
- INRA** : Institut National de la Recherche Agronomique
- Insee** : Institut National des Statistiques et des Études Économiques
- km** : kilomètre
- km²** : kilometer carré
- Labex SMS** : labex Structurations des Mondes Sociaux
- LGV** : Ligne à Grande Vitesse
- LOADT** : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995
- LOLF** : loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001
- LP** : Lycée professionnel
- M€** : Million d'euros
- MAE** : Mesure Agro-Environnementale
- MAP** : Modernisation de l'Action Publique
- MAPTAM** : loi sur la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014
- Md€** : Milliard d'euros
- MIN** : Marché d'Intérêt National

MSAP : Maison de Services aux Publics

MW : MégaWatt

NOTRe : loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 07 août 2015

PAC : Politique Agricole Commune

PACA : Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

PC : Parti Communiste

PCAET : Plan Climat-Air-Énergie Territorial

PETR : Pôle d'Équilibre en Territoire Rural

PIB : Produit Intérieur Brut

PNB : Produit National Brut

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan local d'Urbanisme intercommunal

PNR : Parc Naturel Régional

POPSU : Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

R&D : Recherche et Développement

RCT : Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010

RDB : Revenu Disponible Brut

REPOS : Région à Énergie Positive

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

RH : Ressources Humaines

RTMT : Revue Territoriale Métropolitaine de Toulouse

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau

SAU : Surface Agricole Utile

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

SIG : Système d'Information Géographique

SIQO : Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire

SRDEII : Schéma Régional du Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation

SRESRI : Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

SRU : loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000

STG : Spécialité Traditionnelle Garantie

TGV : Train à Grande Vitesse

TIC : Technologie de l'Information et de la Communication

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

UTA : Unité de Travail Annuel

UTJJ : Université de Toulouse 2 Jean Jaurès

ZA : Zone d'Activités

ZAU : Zonage en Aires Urbaines

ZPIU : Zone de Peuplement Industriel et Urbain

ZRR : Zone de Revitalisation Rurale

ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité

Introduction Générale

En France, depuis les années 1970, l'État-providence est entré en crise et se voit bousculé par des politiques libérales qui visent à réduire son interventionnisme (Rosanvallon, 1992 [1981]), transformant les paradigmes qui guident son action. En matière d'aménagement, cela se traduit par un retrait apparent de l'État et par une montée en puissance des territoires régionaux et locaux. Les territoires étant amenés à dialoguer toujours davantage entre eux, notre travail de recherche se fonde sur l'observation et la qualification de leurs relations et de l'évolution de leurs relations.

Au commencement de cette recherche, partant du principe que les territoires sont unis par des flux, nous avons d'abord eu pour projet de déterminer la nature de ces flux, puis de les quantifier. Nous aspirions à construire des indicateurs permettant d'approcher les apports des territoires ruraux dans le système territorial. Nous poursuivions un objectif : renforcer l'idée selon laquelle les territoires non-métropolitains nécessitent un appui de l'État, du fait que leur diversité est garante d'une résilience collective. Nous nous appuyions sur les concepts issus de l'écologie et de la systémique pour justifier ce postulat (Clements, 1936 ; Von Bertalanffy, 2012 [1968] ; Morin, 2005 [1990] ; Van der Maarel, 1990 ; Blondel, 1995 ; Otto, 1998 ; Stadel, 2005 ; Génot, 2006). À la fois, nous soulignons l'existence du rural (dans un monde que d'aucuns considèrent comme urbanisé) et la diversité des ruralités, et nous réaffirmions le rôle de l'État dans leur accompagnement – non pas forcément pour le maintien d'un système, mais plutôt pour la redéfinition d'une inter-territorialité faite de complémentarités et d'interdépendances. Nous avons pour ambition de montrer *la valeur* des espaces ruraux dans le système territorial par *les valeurs* qu'ils y font circuler. L'économétrie devait nous y aider, à la suite de la méthode que nous avons déployée dans notre mémoire de Master 2, portant sur les valeurs de l'agriculture dans la métropole toulousaine (Labat, 2016). Surtout, nous évoquons la possibilité d'enrichir notre approche par les champs de l'économie institutionnelle (Billaudot, 2006, 2008 ; Buclet, 2011 ; Del Corso et Kephaliacos, 2012 ; Buchs, 2016) et par les études sur les valeurs (Bidet, Quéré et Truc, 2011 ; Heinich, 2017) et sur les communs (Ostrom, 2010 ; Dardot et Laval, 2014). Les territoires et leurs habitants, unis dans un système d'interdépendances, autour de valeurs collectivement définies... ou comment tenter une synthèse vers la *bio-région urbaine* (Magnaghi, 2014). Tel n'est pas le contenu de l'ouvrage que vous allez lire.

En effet, nous avons tôt réorienté notre projet. Notre cadre théorique et méthodologique de référence n'est ni l'économétrie, ni l'économie institutionnelle, ni les études sur les valeurs ou sur les communs : il est l'aménagement des territoires et la géographie critique. Les entretiens exploratoires nous ont rapidement ramené à une approche plus en adéquation avec nos savoir-faire : notre travail de recherche ne porterait plus sur l'évaluation des valeurs, mais sur la manière dont les territoires dialoguent et définissent leurs relations autour d'objets qui circulent entre eux. Car, si un bien ou un service peut voir sa valeur quantifiée objectivement par de quelconques critères, cela ne saurait être une fin en soi : ce sont finalement dans les espaces de négociations que se déterminent quels objets circulent, comment et, surtout, à quel prix (du moins pour quelle contrepartie). Or, avec l'apparition et le développement des modèles en réseaux et de la gouvernance multi-acteurs, se déploie une

tendance à la surestimation de l'horizontalité des rapports entre les territoires (Epstein, 2015). En martelant les objectifs de coopération, de complémentarité et d'inter-territorialité dans un cadre d'égalité des chances, c'est comme s'il était postulé que tous les territoires avaient la même capacité à s'autodéterminer, à dialoguer, voire surtout à négocier avec leurs pairs, horizontaux (de même échelon) ou verticaux (d'échelons différents). Cela ne correspond pas à ce qui existe. Au contraire, aujourd'hui, l'asymétrie des relations entre les territoires et les rapports de domination nous amènent à reconsidérer l'emploi du modèle centre-périphérie, que nous concevons comme un outil pertinent à des fins d'analyses systémiques.

Notre ambition est double. D'une part, nous souhaitons mettre en discussion les limites du modèle d'aménagement contemporain reposant sur la réticularité. D'autre part, nous souhaitons participer à la réhabilitation d'un récit pour tous, qui passe par un récit incluant tous les territoires. Notre recherche est motivée par l'idée selon laquelle les sciences sociales sont un outil au service de la construction d'un monde commun, en ce qu'elles permettent la déconstruction critique des structures qui nous lient, leur compréhension et leur dépassement. Ainsi, nous assumons notre regard situé de chercheur dont le travail est guidé par cette perspective particulière. Cela dit, nous restons d'une vigilance constante et faisons preuve de toute la réflexivité qu'il nous est possible de mettre en œuvre pour présenter au lecteur des cas d'études précis et rendant justice à la complexité des discours et des représentations des acteurs que nous avons rencontrés, depuis lesquels nous pensons notre sujet.

La première partie de cette thèse pose les termes du débat dans lequel nous venons apporter notre réflexion. Nous choisissons de débiter l'ouvrage par un approfondissement théorique afin de déterminer notre question de recherche et notre méthode. Dans la seconde partie, nous entrons pleinement dans le terrain pour illustrer et discuter les problématiques soulevées. Nous en tenant à l'approche systémique, nous présentons et analysons les éléments qui nous occupent (les *centres* et avant tout les *périphéries*) et leur environnement (la Région Occitanie). Dans la troisième partie, nous analysons enfin les relations qu'entretiennent les éléments du système les uns avec les autres, c'est-à-dire les relations entre les territoires, afin de comprendre les limites des paradigmes actuels et les enjeux d'une refondation de l'aménagement.

*PARTIE 1. Mettre les relations inter-
territoriales à l'épreuve*

***Où nous posons le cadre théorique de notre travail de recherche
et définissons notre problématique***

Nous usons du terme d'inter-territorialité en tant que concept qui renvoie généralement aux relations entre les territoires, à *ce qui se passe entre eux*. Nous écrivons « inter-territorialité » et non « interterritorialité », forme renvoyant à la notion à laquelle Martin Vanier consacrait son ouvrage *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité* (2008). Martin Vanier fonde l'*interterritorialité* sur une approche strictement politique des territoires et sur « l'hypothèse que l'organisation politique des territoires est devant un nouveau devoir, celui de l'interterritorialité, qui la conduira à consacrer davantage d'efforts à ce qui se décide, se construit, se régule, se gère, entre territoires, qu'à l'intérieur de chacun d'eux pour lui-même » (Vanier, 2010 [2008], p. 6). Selon nous, et malgré une société de la mobilité, cette hypothèse tend à surestimer le principe relationnel, ou plutôt à sous-estimer le territoire comme, à la fois, espace vécu et approprié et espace de gestion (relativement, certes) pertinent. Ce qui ne nous empêche pas de rejoindre Martin Vanier dans la plupart de ses raisonnements et de ses conclusions : en effet, la mise en œuvre de l'*interterritorialité* (soit la portée politique de l'*inter-territorialité* dans notre thèse) nous semble être l'un des enjeux majeurs de l'aménagement à l'heure actuelle.

L'inter-territorialité puise son origine dans les changements sociétaux, dans les transformations de l'État et de son action auprès des territoires, dans l'évolution des territoires eux-mêmes, de leurs représentations et de leurs relations. L'inter-territorialité touche aux caractères fondamentaux de nos liens, entraînant une manière d'être à l'autre, dans la solidarité ou dans la réciprocité. Ce sont ces thèmes que nous allons débattre pour comprendre vers quelle inter-territorialité nous nous orientons et de quels paradigmes elle retourne, et pour comprendre pourquoi et à quelles fins nous réaffirmons l'actualité et l'utilité du modèle centre-périphérie pour la questionner.

Chapitre 1. De la solidarité des territoires à la réciprocité territoriale

Dans ce premier chapitre, nous nous intéressons à la façon dont se définissent les territoires, et ce à divers titres : d'abord, en tant qu'espaces appropriés par des humains et dans lesquels sont projetés des intentions, ensuite, en tant qu'objets qui évoluent dans le temps et dans leurs relations aux autres territoires. C'est cette dialectique qui va nous occuper dans la suite de notre thèse. Nous posons en effet que les évolutions des relations entre les territoires sont diversement observées et qualifiées. D'un côté, il est question d'une urbanisation des modes de vie qui s'accompagne d'une homogénéisation et d'une hiérarchisation des territoires, d'un autre il est question d'une complexification des représentations des catégories spatiales, fondée sur des hybridations et des interpénétrations (Chapitre 1.A.). Les discours et représentations associés à ces évolutions sont eux-mêmes producteurs de transformations territoriales en ce qu'ils trouvent des traductions dans l'élaboration des politiques publiques qui, en étant mises en œuvre, ont tendance à leur donner corps : il existe un phénomène d'auto-réalisation en matière d'aménagement des territoires ; c'est pourquoi nous nous demandons quelles sont les représentations dominantes (Chapitre 1.B.). Nous approfondissons ce point en étudiant les paradigmes auxquels renvoient les politiques récentes qui guident l'aménagement. Pour cela, nous revenons sur les dernières décennies (à partir des années 60-70) qui permettent de mettre en évidence le passage d'un État-providence à un État-libéral et de se questionner sur la production des territoires dans chacun de ces contextes : quels territoires produisent-ils, autour de quelles valeurs, selon quels modèles et à quelles fins ? Nous continuons l'approche par les paradigmes de l'aménagement en nous intéressant à la dialectique entre les territoires qu'ils impliquent : quand l'État-providence favorise l'égalité des places et une cohésion territoriale par des systèmes de péréquation, l'État-libéral favorise l'égalité des chances et une cohésion territoriale par des effets d'entraînement (Chapitre 1.C.). Nous terminons ce premier chapitre en interrogeant le système redistributif entre les territoires dans le modèle de l'État-libéral, ce qui nous permet d'introduire ses limites et les sujets de controverse auquel il s'expose, et nous amène à questionner les modalités d'interactions entre les territoires (Chapitre 1.D.).

A. Quels territoires de l'action publique ?

La notion de territoire a plusieurs acceptions. Retenons ici la définition synthétique qu'en propose Guy Di Méo (1998) :

« (...) le territoire multidimensionnel participe de trois ordres distincts. Il s'inscrit, en premier lieu, dans l'ordre de la matérialité, de la réalité concrète de cette Terre d'où le terme tire son origine. À ce titre, il convient de considérer la réalité géographique du monde, la manière dont la biosphère enregistre l'action humaine et se transforme par ses effets. Il relève, en deuxième lieu, de la psyché individuelle. Sur ce plan, la territorialité s'identifie pour partie à un rapport *a priori*, émotionnel et présocial de l'Homme à la Terre. Il participe, en troisième lieu, de l'ordre des représentations collectives, sociales et culturelles. Elles lui confèrent tout son sens et se régèrent, en retour, au contact de l'univers symbolique dont il fournit l'assise référentielle. » (Guy Di Méo, 1998, p. 39)

Un territoire est un objet se situant à la croisée des sphères matérielle et idéelle. Cela se traduit dans le fait qu'un territoire est avant tout un « espace approprié », en tant qu'il « tient à la "projection" sur un espace donné des structures spécifiques d'un groupe humain, qui incluent le mode de découpage et de gestion de l'espace, l'aménagement de cet espace. Il contribue en retour à fonder cette spécificité, à conforter le sentiment d'appartenance, il aide à la cristallisation de représentations collectives, des symboles qui s'incarnent dans des hauts-lieux (...) » (Brunet, Ferras et Théry, 2005 [1993], p. 480-481). Un territoire est en construction permanente. Il est issu de boucles de rétroactions. Ces boucles concernent l'action de l'humain sur l'espace qu'il s'approprie et, inversement, de l'influence de cet espace approprié sur son action. Les périmètres des territoires peuvent se chevaucher, se superposer, se contenir les uns dans les autres dans une perspective multiscalair ou au contraire se rejeter : ils dépendent des représentations situées que les acteurs s'en font, représentations qui peuvent entrer en conflit les unes avec les autres.

Les territoires existent chacun dans un environnement, dans un contexte. Ils sont connectés les uns aux autres par des interactions qui se matérialisent sous la forme de flux et de réseaux. Tout comme les territoires changent, ces relations se modifient au cours du temps. Ainsi, villes et campagnes – catégories spatiales dont les contenus et limites évoluent – voient également leurs relations se modifier. Les travaux de Nicole Mathieu (1990, 1998, 2004, 2012, 2014) ont largement contribué à l'explicitation des renversements de valeurs et des variations spatio-temporelles des représentations de l'urbain, du rural et de leurs relations pour une période s'étalant de la seconde moitié du XX^{ème} siècle au début du XXI^{ème} siècle. Nicole Mathieu a aussi mis en évidence les rapports d'incidence entre idéal et réel, les représentations influençant les pratiques des territoires et inversement. Elle a ainsi analysé un glissement depuis une approche opposant ville et campagne vers un « brouillage de l'identification et des qualifications et du rural et de l'urbain » (Mathieu, 1998, p. 15). Un consensus apparaît autour de l'explication de cette intrication des catégories spatiales : elle est liée à une convergence des modes d'habiter (Hervieu et Viard, 1996). En revanche, l'entremêlement des catégories spatiales et l'uniformisation des modes d'habiter vont être diversement observés, étudiés et interprétés.

Certains auteurs analysent l'uniformisation des modes d'habiter du fait de l'urbanisation de ces modes d'habiter. Ils s'appuient, d'un côté, sur l'accroissement considérable de la part de la population

résidant dans des agglomérations au cours du XX^{ème} siècle et, d'un autre côté, sur une diffusion des pratiques urbaines permise dans une société de l'hyper-mobilité, de l'information et de la communication. Dans le chapitre 2 de *Réinventer la France* (2013), intitulé « La France est urbaine » (p. 51), Jacques Lévy soutient l'idée selon laquelle nous sommes confrontés à une généralisation de l'urbain. Selon lui :

« Les données disponibles confirment un fait simple et implacable : l'urbanisation de la France, est, sauf exceptions minimales, achevée. Le phénomène urbain organise l'espace français comme celui de l'Europe et, chaque jour davantage, de l'ensemble de la planète. De même que la ville était la figure particulière des sociétés rurales dans le monde médiéval, aujourd'hui, les campagnes sont des figures particulières de l'univers urbain, se différenciant par certains aspects de la ville proprement dite, mais lui devenant comparable par les modes de vie de leurs habitants ». (Jacques Lévy, 2012, p. 53)

Dans le même registre, la revue *Tous urbains*, éditée depuis 2011 et dirigée par Olivier Mongin, porte et diffuse cette interprétation de la transformation des territoires. Ci-après, un extrait du site internet de la revue où est énoncé son credo :

« (...) L'urbanisation contemporaine ne signifie pas que la Terre entière est une gigantesque construction mais que les mœurs urbaines se diffusent dans l'ensemble des territoires et affectent tous les paysages. Instituée historiquement à côté de la campagne, face à la forêt et au désert, l'urbanisation est désormais sortie de ses gonds, elle s'est retournée sur elle-même et pénètre tous les espaces. Il faut dès lors réinventer un univers urbain susceptible de "faire monde" comme la ville a pu le faire à une époque où elle marquait encore des limites. Habiter se décline pour tous à toutes les échelles et à toutes les vitesses. »¹

Nous apprenons ici que l'approche théorique de l'urbanisation de la société s'accompagne, pour ceux qui y adhèrent, d'une pragmatique – soit du déploiement d'un ensemble de pratiques – visant à faire de l'urbain l'espace unique, universel et intégrateur d'un monde commun à tous. La disparition de toute autre territorialité en est le prolongement théorique, c'est-à-dire qu'il ne saurait coexister à ce monde commun une autre forme d'habiter. Jacques Lévy nous indique d'ailleurs que « nous vivons dans des espaces en archipel, dont les îles sont des systèmes urbains aux paysages variés, mais reproduisant la même configuration » (2013) – il reprend là la formule d'Olivier Dollfus qui introduit la notion d'*archipel métropolitain mondial*, en 1996. L'analogie homogénéise les espaces périphériques – ils sont la vaste étendue qu'est l'océan, nimbant les îles connectées. Par ailleurs, les espaces périphériques sont hiérarchisés à l'aune d'un gradient d'urbanité (Lévy, 2012 ; Lévy et Lussault, 2013). Ici érigée en indice, l'urbanité résulte du couple densité (démographique) / diversité (fonctionnelle) et peut graduer l'espace selon son intensité, depuis le *centre* jusqu'à l'*infra-urbain*, en passant par le *suburbain*, le *périurbain* et l'*hypo-urbain*.

Cette thèse donne lieu à une controverse avec Éric Charmes, entre autres (Charmes, Launay, Vermeersch, 2013), pour qui ce gradient amène à considérer le périurbain – et par extrapolation tout type d'espace hors centre – comme de l'urbain dégradé. Le premier corollaire de l'hypothèse d'une urbanisation généralisée est donc une homogénéisation des périphéries, lues à la faveur d'un seul indice,

¹ Source : site internet de la revue *Tous urbains*. [En ligne] URL : <http://tousurbains.fr/index.php/notre-credo/> [Dernière consultation: 11/02/2020].

combinant densité et diversité. Éric Charmes a pourtant démontré la diversité des périurbains (Charmes, 2011, 2019) – tout comme la diversité des campagnes a été étudiée (Perrier-Cornet (dir.), 2002 ; Hilal (et al.), 2012). Le second corollaire de cette hypothèse est la hiérarchisation des espaces, où le centre urbain présente la plus haute valeur d'urbanité et incarne l'idéal-type à atteindre, en ce qu'il est le lieu de la concentration des interactions sociales et qu'il en propose la plus forte *intensité* (Lussault, 2017). La question limpide du titre de l'ouvrage de Gwenaél Doré (2017) révèle l'insuffisance du concept : *Hors des métropoles, point de salut ?*. Il y soulève le problème des autres formes d'appropriation de l'espace, angles morts de cette approche qui les nie.

Dans une perspective complémentaire, Daniel Béhar (2014) affirme que poser la métropole comme objet à vocation hégémonique revient à cristalliser le débat autour de la supposée fracture territoriale, telle que l'a présentée Christophe Guilluy dans le livre *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires* (Guilluy, 2014). Ce dernier y oppose les métropoles – figurant l'intégration à la mondialisation – et la France périphérique – figurant la relégation. Chacune de ces catégories spatiales est pensée comme le réceptacle d'une catégorie sociale : les classes aisées pour les premières, les classes populaires pour la seconde. Métropoles comme périphéries sont chacune réduites à un archétype unique, à un cas de figure. Ces archétypes décrits par Christophe Guilluy représentent deux catégories socio-spatiales imperméables l'une à l'autre, idée à laquelle la réalité ne correspond pas, ni au vu de la diversité des territoires observables, ni au vu des interactions nombreuses qui les lient. Dans l'introduction de son ouvrage *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin* (2019), le sociologue Benoît Coquard résume le paradoxe qui règne autour de la notion de France périphérique quant à l'unanimité de la critique qui lui est opposée dans le monde académique et à sa diffusion, malgré tout, dans le monde politique :

« Cette expression qui a fait florès depuis 2014 a été unanimement critiquée par les chercheurs. Malgré cela, elle s'est imposée dans le débat public et dans le champ politique, de la gauche à l'extrême droite où elle trouve aujourd'hui son plus grand écho. Évidemment, la promotion sans précédent dont a bénéficié cette thèse dans les grands médias a contribué à en faire un mot fourre-tout pour désigner tous les endroits qui, vus de Paris ou des grandes métropoles régionales, sont perçus comme des " coins paumés ". Évidemment aussi, ce succès n'a pu qu'irriter les chercheurs (géographes, sociologues notamment) travaillant sur ces mêmes espaces. Ces derniers rappellent, preuves à l'appui et à qui veut bien les écouter, qu'il y a de fortes différences d'un département ou même d'un canton à l'autre, que la France située loin des grandes villes est multiple et impossible à cerner dans son ensemble ». (Benoît Coquard, p 7, 2019)

Une telle simplification – par une dualisation métropole/France périphérique – se rapproche d'autres prénotions sociologiques qu'Aurélien Delpirou dénonce et pourfend dans un article visant à dépasser une vision binaire de la société française (Delpirou, 2018)². Ce dernier, à l'occasion de l'actualité du mouvement des Gilets Jaunes, reprend la terminologie employée par les commentateurs dans les médias et déconstruit leurs différentes représentations d'une France qui serait scindée, au choix, entre « les villes et les campagnes » (ou entre « Paris et la Province ») (*ib*, p. 2), entre « les centres-villes et les couronnes périurbaines » (*ib*, p. 3), entre « les bobos et les prolos » (*ib*, p. 5) ou encore entre « la France

² DELPIROU Aurélien, 2018, « La couleur des gilets jaunes », *La Vie des Idées* [En ligne] URL : <https://laviedesidees.fr/La-couleur-des-gilets-jaunes.html>

privilegiée et les espaces abandonnés » (*ib.*, p. 6) – renvoyant ici à la thèse de Christophe Guilluy. Pour Aurélien Delpirou, le mouvement des Gilets Jaunes, au contraire, « ne reflète pas une France coupée en deux, mais une multiplicité d'interdépendances territoriales » (*ib.*, p. 1).

Dans le même ordre d'idée, dans le livre issu de son mémoire d'habilitation à diriger des recherches, intitulé *Plow Pride. Un Nouveau récit pour les campagnes* (2021), Valérie Jousseume étudie les représentations attachées aux catégories spatiales et tente d'expliquer ce qui pousse de nombreux auteurs à lire une urbanisation généralisée dans ce qui semble être un phénomène plus complexe qu'une simple uniformisation des modes d'habiter. Elle met en évidence un syllogisme qui voudrait que, le modernisme étant associé à l'urbain et l'urbain étant différent – sinon le contraire – du rural, le rural serait différent – sinon le contraire – du modernisme. Valérie Jousseume se questionne : l'avènement annoncé du tout urbain serait-il consécutif de cette idée, donc d'une volonté de se débarrasser d'une ruralité jugée archaïque ? Or, elle poursuit son raisonnement et démontre que ce syllogisme est un sophisme, un raisonnement fallacieux : « modernisme » et « urbain » étant des synonymes dans un sens culturel et « urbain » et « rural » étant des catégories spatiales, rapprocher dans ce cadre les idées de « modernisme » et de « rural » est un non-sens. Peut-être la déconstruction de ce présupposé nous aide-t-elle à considérer autrement les ruralités, soit comme des espaces où peuvent aussi se produire des innovations, quelles qu'elles soient, et, au-delà, où peuvent se vivre des formes d'habiter originales. Car c'est de cela dont il s'agit : le discours sur l'urbanisation généralisée tend à occulter la diversité des modes de vie, qui, s'ils se rapprochent les uns des autres, n'en sont pas similaires partout pour autant.

À la suite de ces raisonnements, nous comprenons quel peut être le rôle des études rurales, encore aujourd'hui. Georgette Zrincask, après avoir rappelé, à son tour, la « très grande hétérogénéité de la campagne et des évolutions qui touchent les territoires ruraux » (2015, p. 28), nous dit qu'il existe « un impérialisme des études urbaines, du fait d'une société à 80 % urbaine et urbanisée, si bien que l'on regarde quasiment n'importe quel territoire au prisme de la société urbaine » (*ib.*, p. 25) – idée soutenue par Nicole Matthieu (2012). Georgette Zrincask nous indique qu'un autre regard est possible, voire nécessaire :

« En tant que ruraliste, je continue de défendre en effet la thèse que vivre à la campagne et vivre à la ville, ce n'est pas pareil. Dit comme cela, cela peut paraître trivial, mais les analyses récentes ont plutôt tendance à vouloir absorber la campagne dans la ville, y compris du point de vue culturel. On ne peut pas nier qu'il y ait, dans ces domaines, une forte tendance à l'homogénéisation ces dernières années : il y a bien sûr des référents communs (la télévision, qui est la même pour tous, la consommation de masse via les hypermarchés, etc.), mais néanmoins on peut continuer à noter des différences. » (Georgette Zrincask, 2015, p. 31)

Les différences que Georgette Zrincask évoque sont relatives aux « volumes de populations, densités [et] organisation du peuplement » (*ib.*, p. 31) qui impactent les sociabilités – ce qui renvoie à des degrés d'interconnaissance ou d'anonymat, selon que l'on habite dans un territoire de faible ou de forte densité. Aussi, elle aborde des éléments différenciant comme le rapport à l'environnement – à la saisonnalité notamment – et le rapport à l'espace – c'est là la question de la distance, des moyens de locomotion pour la franchir et de la dépendance à ces moyens (soit à la voiture). C'est ainsi qu'à l'inverse des approches homogénéisantes ou dichotomiques (*urbain/rural, ville/campagne* ou *métropole/France*

périphérique), des auteurs observent et posent le constat d'une complexification des représentations chez les habitants qu'il convient d'étudier et de prendre en compte (Gambino (et al.), 2014-2017, Programme Interactions – LabEx SMS)³, à des fins d'amélioration de l'action publique. En effet, les approches dichotomiques des territoires restent éloignées d'un réel complexe dont les diagnostics – locaux ou non – doivent permettre des politiques d'aménagement adaptées. Les territoires restent différents les uns des autres à certains égards et il semble important de prendre en compte leurs singularités pour les aménager. Aurélien Delpirou (2018) explique la simplification de la complexité sociale et territoriale par les commentateurs en ce qu'elle permet « peut-être de fournir quelques clés de lecture rassurantes » (Delpirou, 2018, p. 7). Cependant, il considère, et nous avec, qu'il y a là un « risque de passer à côté des véritables enjeux » (*id.*).

Laurent Rieutort, Philippe Madeline et Claire Delfosse (2018) résument les tenants du débat dans un article établissant les objets actuels de la géographie de la France rurale :

« En réalité, deux grands courants théoriques s'opposent dans les pays occidentaux. D'un côté, on insiste sur l'idée d'un "continuum" fondé sur la diffusion de la ville dans des campagnes et l'homogénéisation des espaces. De l'autre côté, certains géographes soulignent la spécificité des paysages "agrestes", la diversité des pratiques sociales, les variations de densités, d'activités ou d'usages. (...) Ces classifications invitent surtout le géographe à une approche critique et à la mobilisation d'autres approches compréhensives, moins segmentées. » (Laurent Rieutort, Philippe Madeline et Claire Delfosse, 2018, p. 10)

Une multiplication de termes révèle les tentatives menées pour saisir les nouvelles configurations spatiales des périphéries des villes. Pour les plus employés, nous retrouvons le *périurbain*, le *rurbain*, le *pré-urbain*, etc. (Stébé et Marchal, 2017, 2018). Chacun renvoie à une définition conceptualisée autour de critères qui peuvent relever d'indicateurs démographiques, économiques, morphologiques ou fonctionnels des espaces. Cette terminologie vise généralement à rendre visible, *a minima*, une tierce catégorie. Elle invite à « dépasser le binaire et le statique » (Gwiazdzinski, 2016) et, pour les chercheurs en aménagement et urbanisme, à ce que les spécificités nouvelles de ces territoires soient intégrées à l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, Martin Vanier introduit le terme générique de *tiers espace* et rappelle l'intérêt premier de ces catégories nouvelles tentant de décrire ce qui n'est plus à la fois ni vraiment la ville, ni vraiment la campagne :

« [Le tiers espace] n'est, assurément, qu'une figure de langage destinée à ouvrir une réflexion non pas sur toutes les dimensions de cette marge, mais très précisément sur sa construction politique, c'est-à-dire sa reconnaissance comme espace de gestion et de projet, de décision et d'action publiques » (Martin Vanier, 2000, p. 106).

En effet, tout l'enjeu réside dans l'aide à la décision pour l'action publique. L'approche conceptuelle du territoire influence sa représentation – académique et professionnelle – et, *in fine*, l'action portée par

³ Le Programme Interactions est piloté par Mélanie Gambino et il est financé par le LabEx Structuration des Mondes Sociaux de 2014 à 2017. L'objet de ce programme est de questionner la valeur heuristique des catégories spatiales « urbain » et « rural ». En termes d'organisation et de méthode, une équipe pluridisciplinaire de 14 chercheurs de l'Université Toulouse 2 – Jean Jaurès mène alors de nombreux entretiens auprès d'habitants de différentes communes situées sur un transect de densité en Région ex-Midi-Pyrénées. Les entretiens abordent quatre thématiques (les mobilités, les représentations des catégories spatiales, les trajectoires résidentielles, les rapports à la nature) et ont pour objectif de saisir si des différences de discours apparaissent chez les enquêtés selon leur lieu de vie.

les décideurs pour l'aménager. Rendre compte d'une variation infinie de réalités territoriales au regard de divers critères est un exercice limité. Cela ne peut donner corps à des politiques publiques qui, elles, nécessitent actuellement des périmètres précis servant à cadrer l'aire de l'action. L'objectif est ainsi de saisir la complexité du tissu territorial et d'en rendre compte tout en permettant l'action publique, c'est-à-dire en construisant des catégories spatiales aux contours définis, issues de regroupements territoriaux effectués à partir de traits communs observés dans la diversité du réel. Les critères permettant la définition et la représentation des catégories spatiales font l'objet de travaux et de débats dont nous proposons ci-après un tour d'horizon.

B. Construction des catégories spatiales, construction de l'action publique

L'évolution des catégories spatiales s'accompagne d'un débat concernant leurs descriptions et leurs représentations. Les définitions des catégories par les chercheurs sont relatives aux paradigmes auxquels ils se réfèrent. Ainsi, la définition d'une catégorie spatiale est motivée par ce que ses concepteurs souhaitent montrer : elle est issue de leur positionnement situé. Le chercheur sélectionne certains critères plutôt que d'autres et met en valeur certaines données plutôt que d'autres : procéder à une discrimination relève d'une interprétation subjective. En effet, selon que l'on voudra représenter l'urbanisation généralisée du territoire national ou la pluralité des campagnes, les critères retenus ne seront pas les mêmes, et les catégorisations en ressortiront différenciées. Nuancions toutefois notre propos en ajoutant qu'il existe une dialectique donnée/interprétation : la représentation d'un objet peut tout à fait être modifiée par la donnée et/ou en être consécutive, non pas la précéder. Nous signalons seulement ici que des biais démonstratifs peuvent exister quant aux thèses qui sont défendues. Une multitude de catégorisations a vu le jour, chacune défendant une approche spécifique des territoires. Martin Vanier l'illustre de façon explicite en commentant deux cartes produites par l'Institut National des Statistiques et des Études Économiques (Insee), la première étant le zonage en Aires d'Attraction des Villes, qu'il nomme « France urbaine », et la seconde étant le zonage de la Grille Communale de Densité, qu'il nomme « France rurale » (voir Carte 1)⁴. Martin Vanier s'interroge :

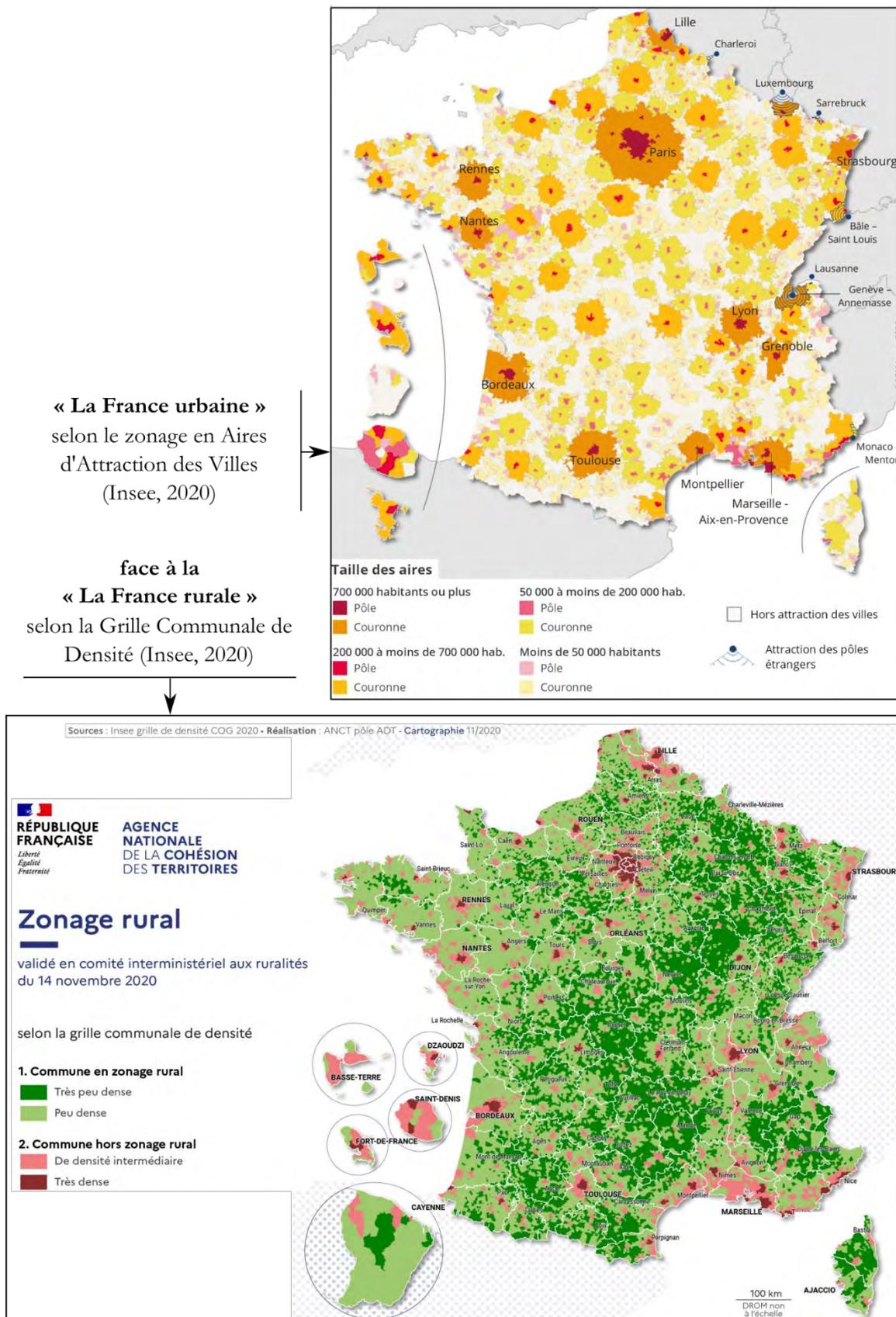
« Une société urbaine, mais dans un grand pays rural ? N'est-ce pas le résumé d'un certain malaise des représentations qu'ont les contemporains des territoires qu'ils habitent, voire d'une bataille entre ceux qui se proposent de les représenter ? Tous urbains versus tous ruraux : laquelle de ces deux images est la bonne ? Les deux à la fois, mais alors qu'est-ce qui doit nous gouverner, et dans quel cadre admis par tous ? » (Martin Vanier, 2020)

Martin Vanier conclut d'ailleurs que « les cartes ont toujours été les armes de la géopolitique. Leur faire dire ce qu'on estime stratégiquement désirable n'est pas scandaleux en soi : elles sont un langage, au service d'une intention. Il est amusant de voir l'Insee en servir deux opposées ». Or, il n'est pas anodin que ce soit justement cet institut qui propose deux visions opposées des territoires.

En effet, selon l'émetteur qui diffuse la modalité de catégorisation et de représentation, l'impact ne sera pas le même. En 2018, Pierre Pistre et Frédéric Richard reviennent sur les « malentendus » issus des référentiels de catégorisation des espaces de l'Insee qui façonnent et diffusent une approche spécifique des territoires. Si les catégorisations et leurs représentations relèvent de choix et de positionnements idéologiques, les formes retenues par l'Insee ont un impact sur les territoires et leur production :

⁴ Nous reviendrons plus précisément sur ces catégorisations de l'Insee dans le Chapitre 3 où nous présentons nos terrains de recherche.

Carte 1. Des représentations opposées pour un même territoire : Martin Vanier donne à voir un cas d'école.



« (...) Les nomenclatures officielles ont ceci de particulier que leur légitimité institutionnelle leur confère une double portée : d'une part prescriptive, parce qu'elles s'imposent comme une norme et, d'autre part, performative. Les catégories spatiales, principalement produites en France par l'Insee, sont en effet productrices de territoires par le biais des politiques publiques et des acteurs, nationaux et locaux, qui se les réapproprient en fonction de leurs projets. » (Pierre Pistre et Frédéric Richard, 2018)

Cet extrait soulève l'enjeu des critères de la discrimination. Se demander « quelles catégories retient-on ? », c'est, plus profondément, se demander « quels territoires souhaite-t-on produire ? » : l'enjeu politique se déploie en arrière-plan. L'étude des zonages successifs produits par l'Insee rend compte d'un double phénomène. D'une part, nous percevons la pénétration dans les sphères aménagistes et politiques de la conception d'une urbanisation généralisée de la société, se traduisant par un appui sur les villes et sur leurs aires d'attractivité, supports à l'action publique. D'autre part, la résurgence des représentations de la ruralité, comme c'est le cas avec la Grille Communale de Densité, dévoile la permanence d'autres perceptions des territoires et d'autres pratiques de l'aménagement, les communes ne s'appuyant non plus sur les villes proches mais sur un dialogue direct avec l'État, de par leur appartenance à une catégorie spatiale particulière (Vanier, 2020).

1. Comprendre les enjeux des représentations : le cas du Zonage en Aire Urbaine (Insee, 2010)

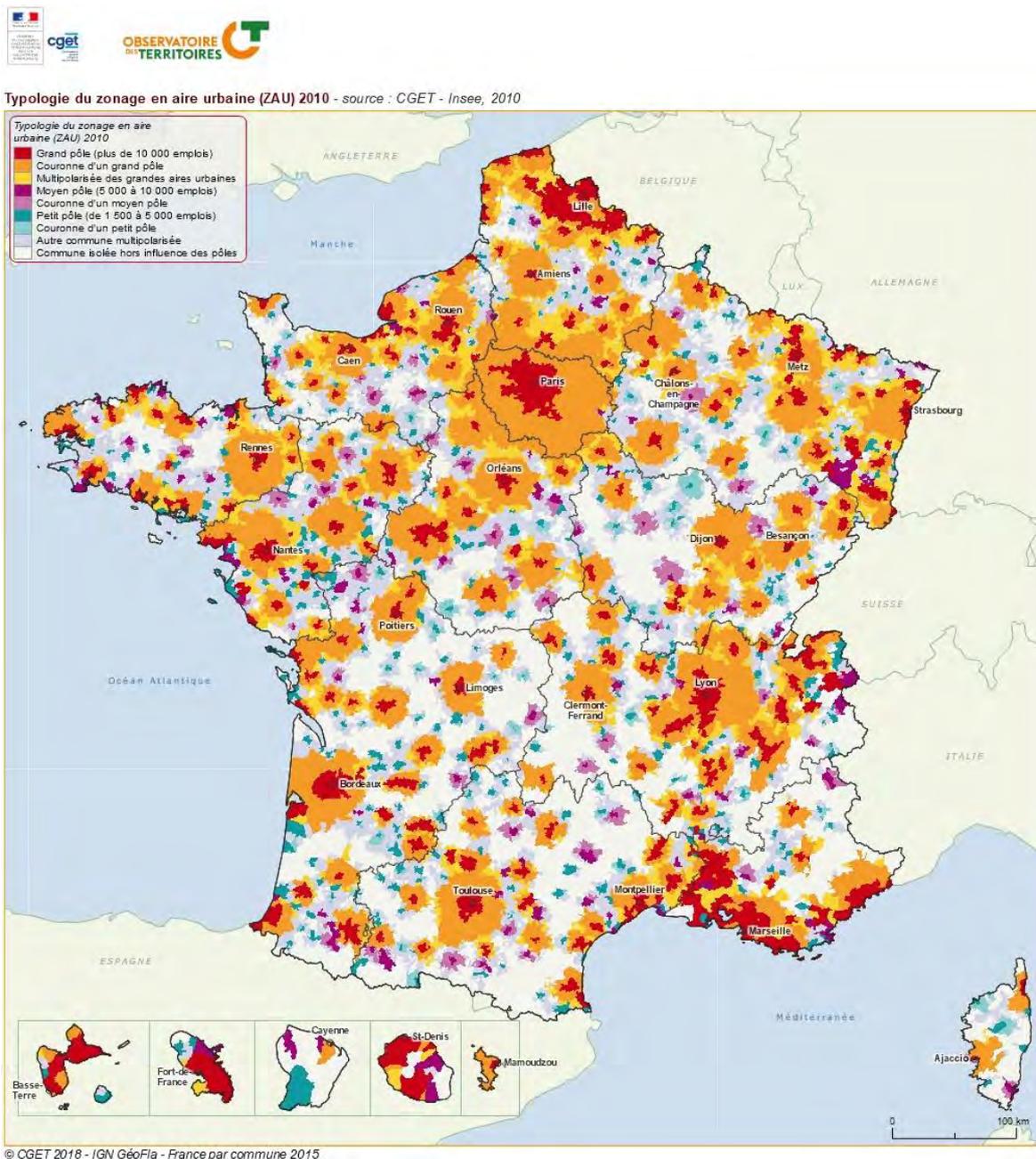
La permanence du poids politique de l'espace rural dans la République française (Estèbe, 2015), en particulier au Sénat, expliquerait les efforts consentis à le représenter – et à l'aménager donc. Pour Jacques Lévy, c'est aller à l'encontre de la marche en avant de l'histoire, soit vers une urbanisation généralisée, selon son texte polémique *Oser le désert* (Lévy, 1994). Les définitions statistiques du rural et de l'urbain évolueraient de manière à ménager les acteurs politiques. Ainsi, Éric Charmes rappelle le sort des Zones de Peuplement Industriel et Urbain (ZPIU) :

« La zone de peuplement industriel et urbain a été créée en 1962 par l'Insee pour mesurer l'influence des unités urbaines sur les espaces ruraux qui les entouraient. Après le dépouillement du recensement général de la population de 1990, il avait été constaté que les zones de peuplement industriel et urbain incluaient 78 % des communes et plus de 96 % de la population nationale, laissant ainsi moins de 4 % de la population française en zone rurale (Le Jeannic, 1996). Pour les pouvoirs publics, de tels chiffres posaient problème car ils faisaient du rural un espace résiduel. Il fallait donc faire évoluer le zonage pour regonfler la population rurale et ainsi, pensait-on, mieux exprimer la réalité politique et sociale des territoires. » (Éric Charmes, 2015)

En 1997, le Zonage en Aires Urbaines (ZAU) remplace les ZPIU. On y trouve les espaces « à dominante urbaine » et les « espaces à dominante rurale », qui sont définis en creux des premiers. Finalement, en 2010, l'Insee élabore un nouveau ZAU et écarte le terme « rural » et ses déclinaisons des catégories employées (voir Carte 2). Ce choix ne manque pas de déclencher des réactions et, pour citer la plus connue, va amener Gérard-François Dumont à dénoncer un « meurtre du rural » (2012), s'insurgeant contre sa disparition progressive du vocabulaire statistique. Cette disparition est perçue comme un signal de l'hégémonie croissante du discours sur l'urbanisation des modes d'habiter. Pierre Pistre et Frédéric Richard l'évoquent :

« Tel qu'exprimé par l'Insee (...), le ZAU offre "un cadre de référence approprié à tous ceux qui souhaitent considérer la ville dans son ensemble", "au-delà de (ses) limites physiques définies par la continuité du bâti" (c'est-à-dire le zonage en unités urbaines), permettant "d'obtenir une vision des aires d'influence des villes sur le territoire". En ayant notamment contribué à l'institutionnalisation du périurbain comme catégorie statistique (Bretagnolle, 2015), l'élaboration du ZAU s'inscrit donc à la fois dans une démarche urbano-centrée et pan-urbaine du territoire français fondée sur la géographie de l'emploi et du navettage. » (Pierre Pistre et Frédéric Richard, 2018)

Carte 2. Le Zonage en Aires Urbaines : disparition des ruralités et tentative de représentation de la métropolisation par son expansion aréolaire.



Source : CGET, 2018.

En effet, les critères permettant d'établir le ZAU relèvent de la morphologie du bâti et du degré d'intégration économique des communes autour de l'*unité urbaine*⁵ qui est au cœur de l'*aire urbaine*⁶. Or, le degré d'intégration économique est établi à partir du seul indice qu'est le nombre de déplacements domicile-travail, qui concerne une partie seulement de la population, les actifs-navetteurs. Cet indice permet de rendre compte de l'étalement urbain et des distances importantes parcourues par une partie de la population pour accéder à un emploi. Mais il reste insuffisant, à la fois pour déterminer le degré d'intégration économique des territoires – ce qui relève de nombreux autres facteurs – et à la fois pour catégoriser l'espace, puisque seuls le travail et la mobilité pour y accéder sont ici employés pour définir l'aire urbaine. Toutes les autres composantes de ce que peut être l'*habiter* sont ignorées ; pour Nicole Matthieu (2010), *habiter* se décline en quatre dimensions que sont effectivement *travailler*, mais aussi *demeurer*, *circuler* et *vivre ensemble*, ces dimensions communiquant entre elles.

Pourtant, des travaux prospectifs menés à la même époque par la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)⁷⁸, dont nous reproduisons ci-après la « Typologie des Campagnes Françaises » (voir Carte 3), et par l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)⁹ soulignent à la fois qu'il existe une diversité de territoires aux enjeux propres à considérer et à la fois que la notion même de ruralité est pensée comme pertinente dans un avenir plus ou moins proche, et donc que l'urbain n'aura pas tout englouti. Et des auteurs de revenir sur les enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français (Blancard, Détang-Dessendre et Renahy, 2016).

Ces travaux ont eu moins d'impact sur la production de l'espace que ceux de l'Insee, qui ont été largement repris dans la production de la littérature grise – c'est-à-dire l'ensemble des études institutionnelles et des documents d'urbanisme et de planification rédigés par les élus et techniciens de

⁵ « L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. » Source : Insee, « Base des unités urbaines », *Site internet de l'Insee*, URL : <https://www.insee.fr/fr/information/2115018> [Dernière consultation le : 20/01/2020].

⁶ « Une aire urbaine ou "grande aire urbaine" est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. » Les aires sont qualifiées de « grande », « moyenne » ou « petite » selon le nombre d'emplois que présente l'unité urbaine au cœur de l'aire. Ainsi, les moyennes et petites aires sont identifiées à partir de seuils de nombre d'emplois par unité urbaine moins élevés : 5 000 à 10 000 pour les moyennes aires, 1 500 à 5 000 pour les petites aires. Source : Insee, « Base des aires urbaines », *Site internet de l'Insee*, URL : <https://www.insee.fr/fr/information/2115011> [Dernière consultation le : 20/01/2020].

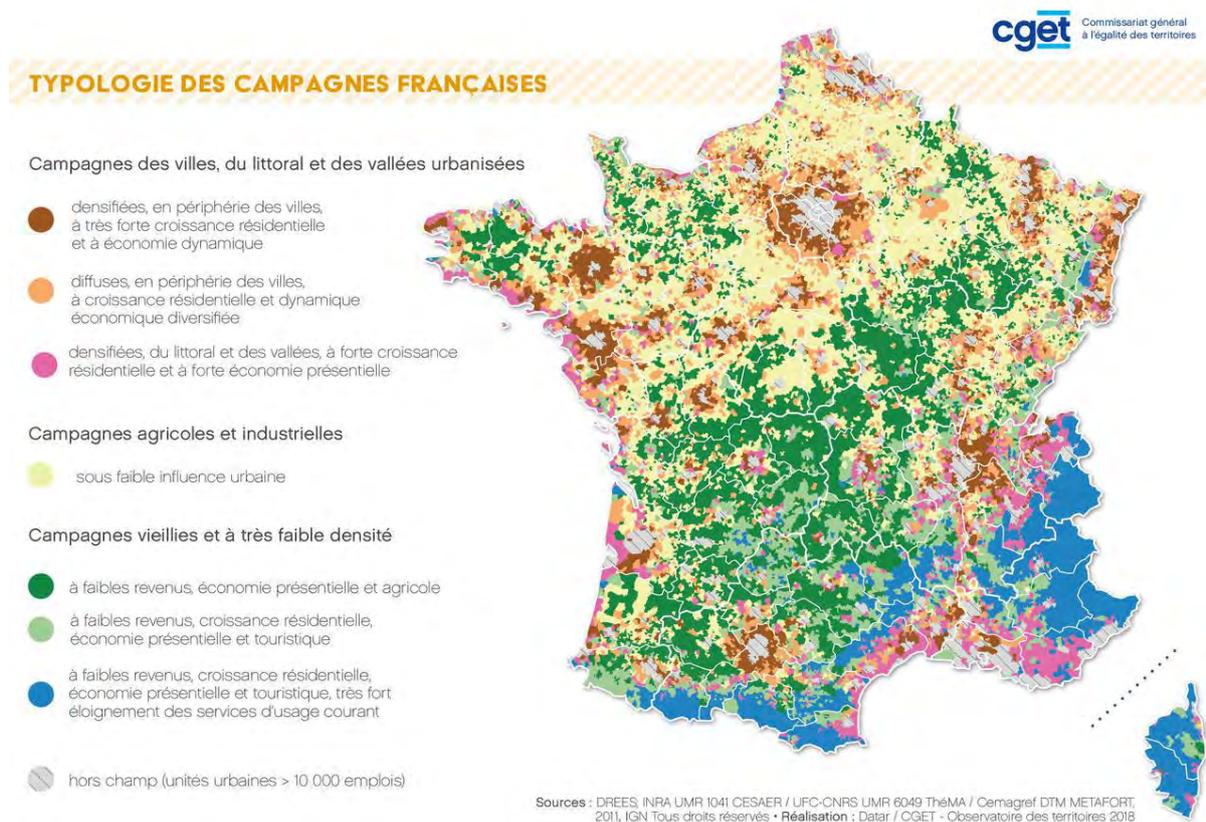
⁷ Le sigle DATAR renvoie à la « Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale » de 1963 à 2005. La DATAR deviendra la DIACT de 2005 à 2009, pour « Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires ». La DATAR redeviendra la DATAR de 2009 à 2014 avec un changement d'intitulé : « Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale ». En 2014, la DATAR fait finalement l'objet d'une fusion avec le Comité Interministériel des Villes et l'Agence Nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances : est alors fondé le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET). Le CGET devient l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) en 2020.

⁸ HILAL Mohamed (et al.), 2012, *Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne)*. Synthèse, DATAR, 80 p.

⁹ MORA Olivier (dir.), 2008, *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, INRA, Paris, 82 p.

l'aménagement des territoires, entre autres. En effet, comme nous l'avons vu, dans la mesure où les politiques publiques s'appuient largement dessus, la représentation abstraite de l'espace que l'Insee propose tend à prendre forme dans l'espace réel par l'appropriation que s'en font les acteurs : elle est performative.

Carte 3. Des travaux mettent en évidence la diversité des campagnes. L'exemple de la « Typologie des Campagnes Françaises » de la DATAR, en 2011.



Aussi, nous posons que représenter un espace, c'est prendre en compte ses problématiques propres et produire des politiques dédiées. Est-ce que le défaut de représentation du rural induit une invisibilisation et un amoindrissement de l'intérêt de l'aménageur pour ce type d'espace ? S'agit-il de la conséquence de l'imprégnation d'un discours sur l'hégémonie urbaine ou bien d'une volonté de l'État dont l'objectif serait de diminuer les investissements dans les territoires ruraux ? Nous supposons que les causalités sont concomitantes. En tout cas, nous voyons qu'il existe une porosité entre la production des discours scientifiques sur les territoires, leurs représentations et les déclinaisons de politiques publiques.

2. La métropole : lier ville-réseau et ville-territoire, l'impossible équation

Une autre façon de représenter la ville est de se concentrer sur son aspect réticulaire. L'article de Sandrine Berroir (et *al.*, 2017), reprenant les travaux menés pour la DATAR entre 2010 et 2012¹⁰, vise à identifier les systèmes urbains français et leurs interactions à diverses échelles. Selon eux, il faut changer de regard, nouer l'approche classique par aires – « dans la contiguïté et la continuité » (p.1) – à une approche par les réseaux :

« Saisir les modifications qui traversent les systèmes urbains et métropolitains, c'est comprendre que nous sommes entrés dans l'ère des territorialités mobiles et des sociétés en réseaux. Seule une approche relationnelle des espaces permet d'intégrer les transformations qui traversent aujourd'hui les territoires. Dans cette perspective, les territoires doivent être pensés en termes d'interdépendance et d'articulation et non plus en termes de répartition et de localisation. Cette posture conceptuelle conduit à positionner le débat sur les politiques publiques dans des systèmes territoriaux d'interface qui s'apprécient dans la combinaison du lieu et du lien, du réseau et du territoire, de portes et de couloirs ». (Berroir (et *al.*), 2017, p. 1)

Les auteurs souhaitent dépasser la représentation classique des territoires pour « combiner la figure de la ville-réseau avec celle de la ville-territoire » (*ib.*, p.2). Pour cela, ils s'appuient sur des indicateurs de flux¹¹. L'échelle d'extraction des données qui est retenue est celle des aires urbaines : c'est là un exemple d'impact des choix catégoriels de l'Insee. Les auteurs définissent d'abord des systèmes urbains de proximité et ensuite mettent en évidence l'intensité des liens unissant ces systèmes, d'une part entre eux, d'autre part avec Paris (voir Carte 4). Cette étude, éclairante au sujet des interactions entre les systèmes urbains, ne permet cependant pas aux auteurs de concilier les figures de la ville, comme ils l'envisageaient.

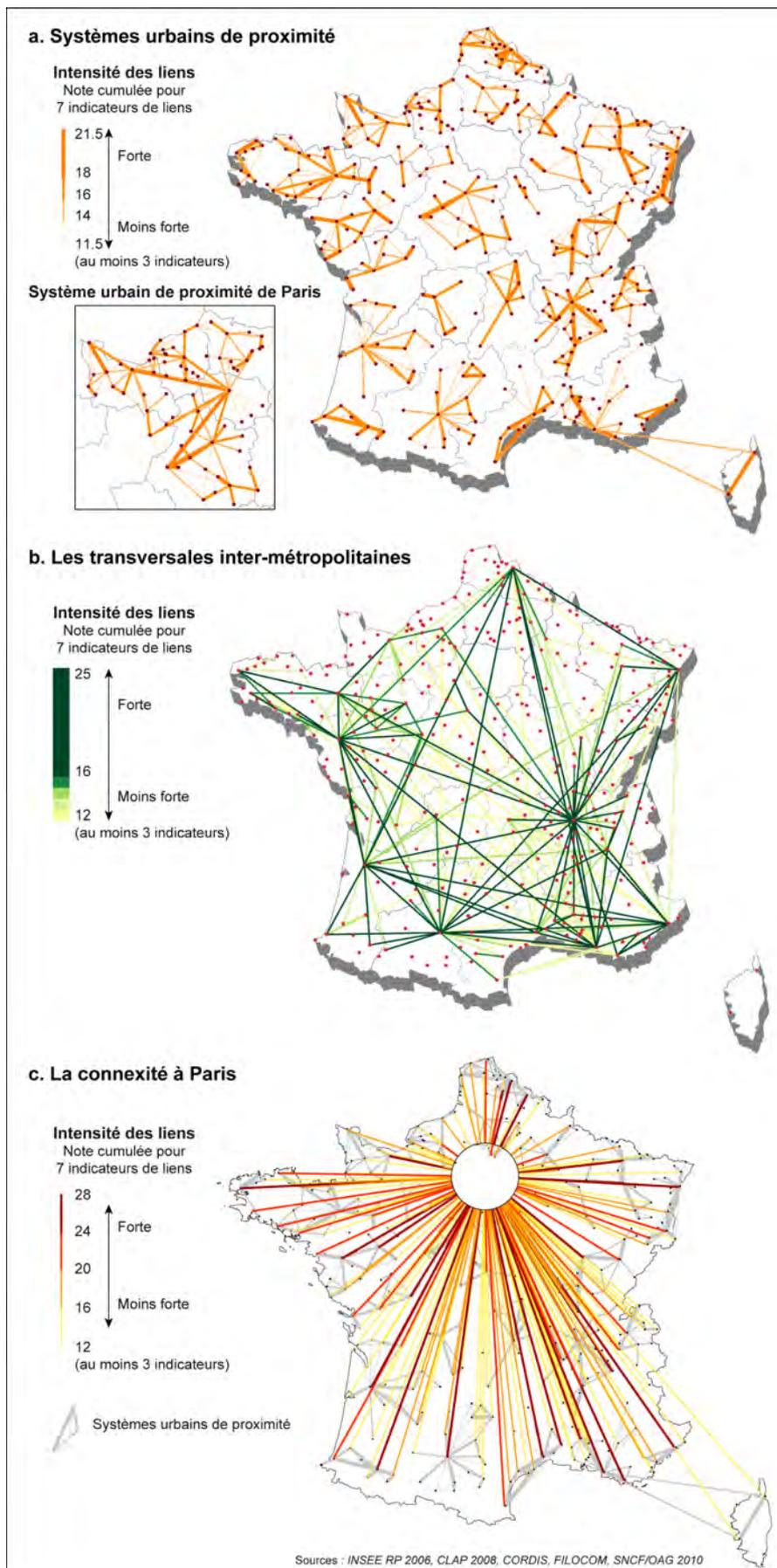
En effet, la représentation cartographique issue de ce travail reste finalement une illustration de la notion d'archipel évoquée précédemment : les villes interconnectées reposent sur un espace uniforme – voire sur du vide ? – qui ne saurait faire territoire. Ces auteurs se heurtent eux aussi à la problématique récurrente de la représentation des territoires hors-métropole¹². Il s'agit d'un signal nous invitant à penser que la métropole ne saurait incarner le « tout intégrateur », ce monde commun imaginé par les défenseurs d'une urbanisation généralisée.

¹⁰BERROIR Sandrine, CATTAN Nadine, GUÉROIS Marianne, PAULUS Fabien et VACCHIANI-MARCUZZO Céline, 2012, « Les systèmes urbains français. Synthèse », *Travaux en ligne*, n°10, DATAR, 16 p.

¹¹Les auteurs s'appuient sur sept indicateurs (*ibid.*, p.6) : mobilité domicile-travail, migration résidentielle, système grande-vitesse (offre aérienne et TGV), liens établissement(s)-siège dans les secteurs technologiquement innovants, partenariats scientifiques européens, liens établissement(s)-siège dans tous les secteurs d'activités, liens résidences principales-résidences secondaires.

¹² Nous introduisons progressivement les termes de *métropole* (que nous avons déjà rencontré dans l'opposition *métropole/France périphérique*) et de *métropolisation* qui sont au cœur de notre travail. Nous prendrons le temps de les définir au cours des prochains chapitres.

Carte 4. Les trois échelles d'interdépendance des systèmes urbains français : disparition des ruralités et tentative de représentation de la métropolisation par son caractère réticulaire.

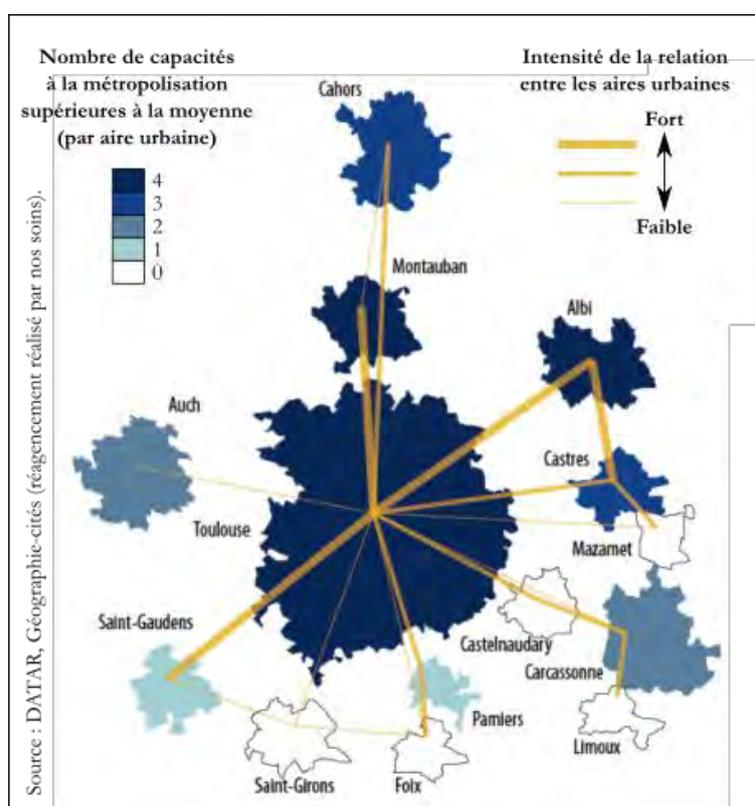


Source : Berroir (et al), 2017, p. 11.

3. De la sphère académique à la sphère aménagiste : la carte produit-elle le territoire ?

Il est intéressant de constater que ces appréhensions du fait urbain – aréolaires et réticulaires – sont superposées par la DATAR et l'équipe de Géographie-cités pour établir des fiches de « fonctionnements urbains » régionaux (2011). Les représentations font apparaître les aires urbaines sous forme de tâches monochromes (les différentes couronnes composant les aires et émises dans la nomenclature de l'Insee n'apparaissent même plus) qui sont interconnectées par des lignes plus ou moins épaisses mesurant l'intensité des relations entre aires urbaines (voir Figure 1).

Figure 1. Quand la DATAR et l'équipe de Géographie-cités tentent de représenter la métropolisation : conjugaison des approches aréolaires et réticulaires de la ville. L'exemple du système urbain de proximité de Toulouse.

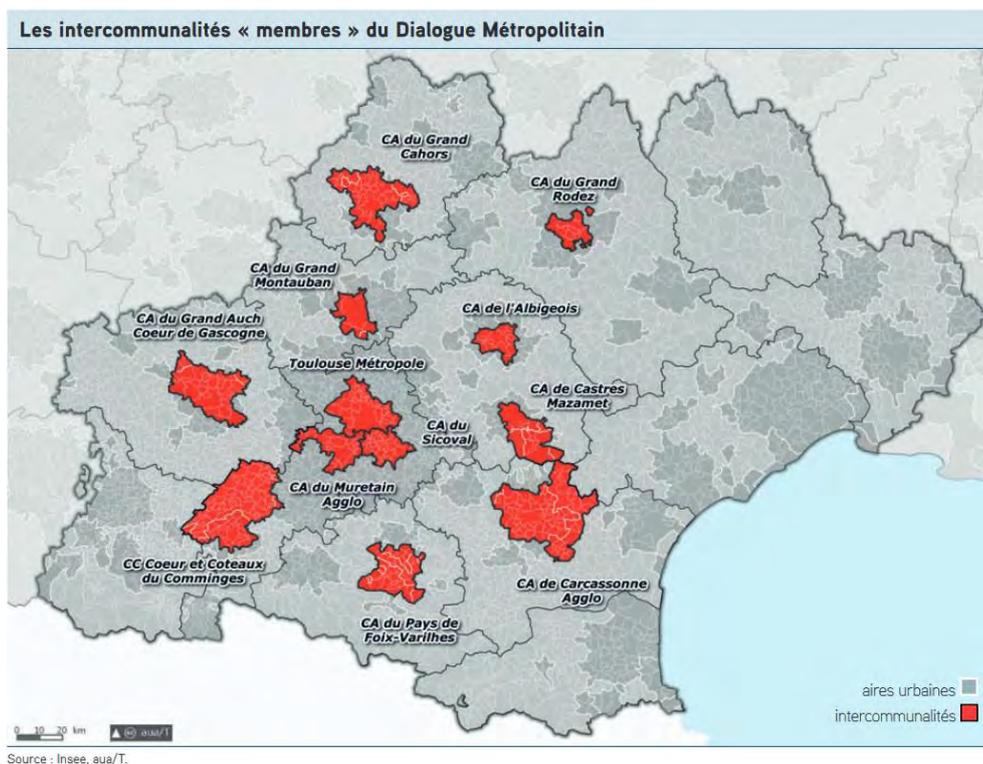


Source : DATAR, Géographie-cités, 2011.

Or, ces systèmes urbains sont eux-mêmes réemployés par les acteurs locaux de l'aménagement des territoires. En effet, suite à un appel à projet de la DATAR datant de 2006, la mairie de Toulouse initie une démarche de coopération métropolitaine qui s'institutionnalise sous la forme de l'association du Dialogue Métropolitain de Toulouse en 2011. Cette association a pour objet la coopération de l'intercommunalité de Toulouse avec les communautés d'agglomération inscrites dans son système urbain local. Cette association est peu active jusqu'en 2017, année où l'agence d'urbanisme Toulouse aire métropolitaine (aua/T) produit une étude approfondie sur le sujet, intitulée *La coopération métropolitaine en chemin*. Ainsi, sur la carte présentant l'association (voir Carte 5), le fait métropolitain est résumé à des intercommunalités urbaines assises sur des aires urbaines uniformes – intercommunalités

et aires urbaines dont les périmètres ne correspondent pas, comme nous le verrons plus loin –, au cœur d'un vaste ensemble régional.

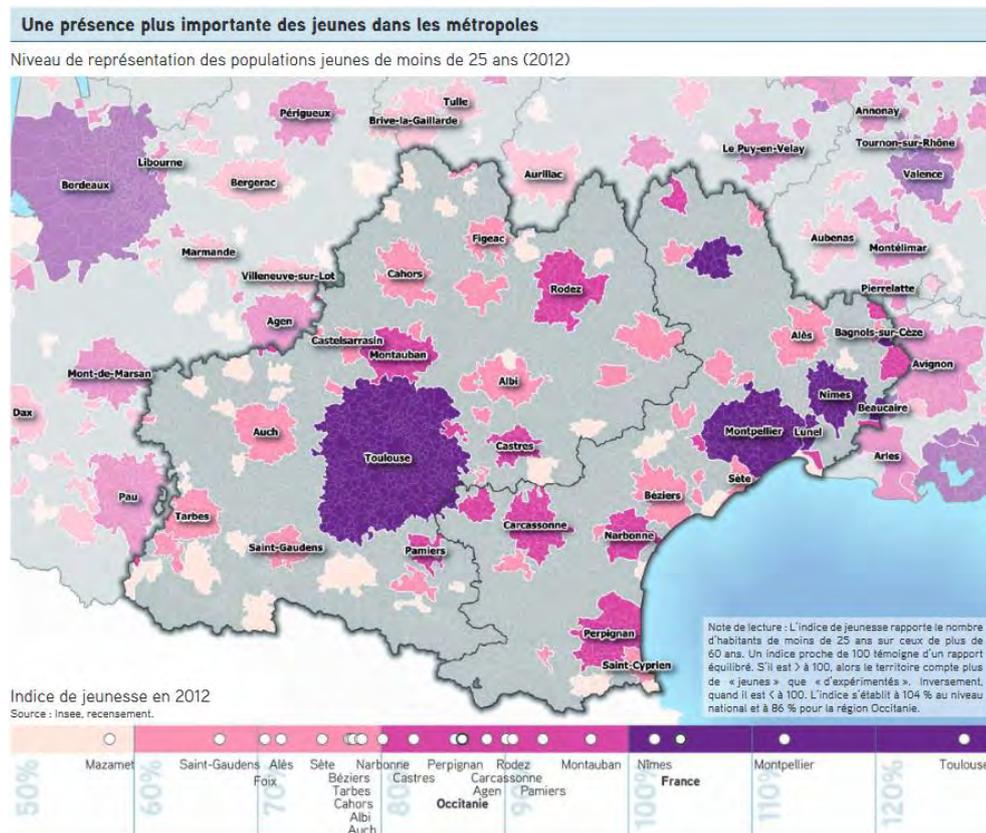
Carte 5. Le fait métropolitain résumé à une interconnexion urbaine.



Source : aua/T, 2017, p. 7.

Comme la lecture du document *La coopération métropolitaine en chemin* en atteste, la maille d'analyse principale est celle des aires urbaines ; ponctuellement sont mobilisées les échelles des bassins d'emplois, des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et des communes. Toute la diversité potentielle constituant le fait métropolitain est écartée au profit d'un urbanocentrisme parfois étonnant, tant la maille de l'aire urbaine paraît peu à même de rendre compte des réalités sociales locales ; comme c'est le cas lorsque c'est cette échelle qui est retenue pour identifier la part des jeunes dans la « métropole » : quel sens y a-t-il à utiliser un « indice de jeunesse » lissé sur les 452 communes de l'aire urbaine de Toulouse ou sur les 115 communes de l'aire urbaine de Montpellier (voir Carte 6) ? Toutes les communes d'une aire urbaine partagent-elles la même répartition de population dans les classes d'âges ? Non, ce qui fait d'ailleurs apparaître des communes, par exemple dans les franges de l'aire urbaine toulousaine, comme plus « jeunes » que d'autres communes qui le sont pourtant plus, statistiquement, par exemple des communes de l'aire urbaine montalbanaise. Enfin, et de la même manière, notons que pour la carte en question, intitulée par l'aua/T *Une importance plus importante des jeunes dans les métropoles*, le périmètre de la métropole correspond à celui de l'aire urbaine, choix discutable.

Carte 6. L'aire urbaine : une échelle d'analyse toujours pertinente ?



Source : aua/T, 2017, p. 7.

Nous avons pu voir à travers cette exploration des dernières évolutions de l'appréhension des territoires que la représentation qui est faite de l'espace peut avoir des impacts sur la conception des politiques publiques que l'on y mène. Cette approche par les référentiels cartographiques permet d'aborder un sujet complémentaire : quelles sont les évolutions de l'action de l'État sur ses territoires ? Les paradigmes de son action ont-ils changé au cours des dernières décennies, comme pourraient en attester les représentations des territoires ?

C. Paradigmes en conflit

Parcourons brièvement les différents paradigmes qui ont conduit l'action de l'État, acteur principal de l'aménagement des territoires en France, pour observer comment les Régions et les métropoles (et les villes dans leur ensemble) sont devenues les deux objets principaux sur lesquels les politiques publiques d'aménagement se sont appuyées.

1. L'État-providence, doublé de l'État-aménageur, au chevet des territoires

En France, la notion d'État-providence permet d'expliquer en grande partie les raisons de l'action de l'État auprès des territoires – et les évolutions de son action – au cours des dernières décennies.

L'État-providence se construit progressivement à partir de la Seconde Révolution Industrielle, avec la massification du prolétariat ouvrier et des mouvements socialistes. Plusieurs types d'États-providence vont apparaître en fonction des États dans lesquels ils émergent (Gøsta Esping-Andersen, [1990] 1999). Pour François-Xavier Merrien, le dénominateur commun est qu'au « sens restreint (...), l'État-providence est celui qui intervient pour assurer la prise en charge collective des fonctions de solidarité ». Il concerne un changement social en ce qu'il a pour objectif « le passage d'une solidarité subjective (en mon âme et conscience) à une solidarité objective fondée sur des droits des citoyens et/ou des travailleurs. (...) Lorsque les solidarités primaires sont défaillantes, les citoyens (et parfois les résidents) peuvent compter sur la puissance publique, émanation de la solidarité nationale » (Merrien, [1997] 2007, p. 3).

En France, plusieurs étapes de construction de l'État-providence se sont succédées. Lors de la première étape, au tournant du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle, « les principes de solidarité nationale et d'instauration de droits sociaux généralisés sont reconnus par la loi » (Garnier et Zimmermann, 2018, p. 6), ce qui se traduit par l'instauration des « grands principes des services publics, par exemple de l'École Obligatoire, [et la reconnaissance] des droits essentiels aux individus, en particulier dans le registre du travail » (*ib.*, p. 7). Une seconde étape a lieu pendant l'entre-deux guerres, où l'État-providence se déploie davantage – avec l'institution des assurances sociales notamment. Enfin, c'est dans l'après-guerre qu'il connaît son apogée :

« Pendant trois décennies, en effet, la répartition nationalement négociée des surplus de la croissance, le développement renouvelé des services publics nationaux et l'instauration d'un système de sécurité sociale étendu forment ensemble le moteur du nouveau système français de régulation. Ces deux derniers éléments, pour leur part, constituent ensemble la version française du régime d'État-Providence. Durant ce qu'on a appelé les Trente glorieuses, ils participent de manière majeure à une nouvelle régulation socio-économique et, simultanément, ils génèrent un processus fondé sur la reconnaissance généralisée de droits essentiels indépendants des positions individuelles, qu'elles soient professionnelles ou spatiales. » (Jacques Garnier et Jean-Benoît Zimmermann, 2018, pp. 7-8)

Ce qui nous intéresse ici est la primauté accordée à l'égalité des places, sociales ou spatiales. En France, durant les Trente Glorieuses, la figure de l'État-providence se double ainsi de la figure de l'État-

aménageur pour agir sur la construction de l'espace : la cohésion sociale a pour prolongement la cohésion des territoires.

La figure de l'État-aménageur fait écho à la période durant laquelle l'État se veut non seulement planificateur mais aussi producteur de l'organisation du territoire, selon une logique d'équipement et de répartition des moyens de production à l'échelle nationale. L'État institue deux organismes pour préparer et conduire son action. Le Commissariat Général au Plan, créé en 1946, a pour rôle de mener les études préalables à l'élaboration du Plan. La DATAR est créée en 1963 et son acronyme renvoie d'abord à l'appellation Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale¹³, marquant l'intérêt de l'État pour l'accompagnement de tous les territoires. Au caractère transversal, la DATAR a pour mission de procéder à l'analyse prospective de l'aménagement des territoires. L'État mène alors un ensemble de politiques d'aménagement visant à rééquilibrer le territoire national selon une logique tant économique que sociale :

« La politique d'aménagement du territoire manifestait alors l'implication de l'État pour contrecarrer les effets discriminatoires au sein du territoire national, en termes d'arbitrage entre efficacité et équité. Dès l'origine, d'ailleurs, elle avait été conçue comme n'étant "pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population" (Claudius Petit, 1950)¹⁴. » (Jacques Garnier et Jean-Benoît Zimmermann, 2018, p. 7)

Selon l'historiographie proposée par Yves Jean (2008), une double prise de conscience est à l'origine de cette logique interventionniste. La première concerne l'existence de disparités interrégionales de pouvoir : le rapport *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier (1947) pointe la concentration des centres de décision dans la région capitale. La seconde concerne l'existence de disparités interrégionales démographiques et économiques :

« De 1851 à 1931, six départements, couvrant 5,5% de l'espace national, absorbent la quasi-totalité de l'accroissement global de la population : la Seine et la Seine et Oise représentent à eux seuls 87 % de l'accroissement total. Les autres départements perdent presque deux millions d'habitants. La pression démographique s'accroît dans les centres urbains et le coût social apparaît élevé : rareté des sols, forte demande d'équipements collectifs, développement incontrôlé des banlieues. » (Yves Jean, 2008, p. 28)

La concentration urbaine, consécutive de l'industrialisation, s'accompagne d'externalités négatives qu'il s'agit de résorber. Ce sont là les deux objets principaux de préoccupation des aménageurs : la gestion urbaine – les villes concentrent les problèmes socio-économiques – et le développement régional. Deux figures structurantes apparaissent : la métropole et la région. Malgré de nombreuses transformations les concernant, ce couple reste encore aujourd'hui au cœur des logiques des politiques d'aménagement nationales, et c'est justement ce couple que nous questionnerons dans la suite de notre thèse.

¹³ Voir note précédente (note 7) concernant l'historique des acronymes de la DATAR.

¹⁴ Eugène Claudius-Petit, alors Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, présente en 1950 le rapport intitulé *Pour un Plan National d'Aménagement du Territoire* en Conseil des Ministres, rapport qui fera l'objet d'une publication en brochure de 28 pages. Ce texte est considéré comme le fondement des politiques d'aménagement des décennies suivantes.

Tandis que le Plan National d'Aménagement du Territoire porté par Eugène Claudius-Petit incarne une politique d'aménagement descendante, des représentants locaux s'élèvent et d'autres procédés sont défendus. D'abord en Bretagne, puis dans plusieurs régions, des comités d'expansion économique sont créés et reconnus dès 1954 par décret. Ils revendiquent des politiques d'aménagement spécifiques. L'échelon régional est considéré comme un relais de l'action de l'État dès l'année suivante *via* le décret du 30 juin 1955 portant « établissement de programmes d'action régionale ». En 1956, les 22 régions métropolitaines apparaissent dans les périmètres qu'elles garderont jusqu'au 1^{er} janvier 2016, suite à la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Les régions sont d'abord des circonscriptions administratives servant de cadres aux programmes d'actions régionaux. Les actions financées par ces programmes sont celles visant le « renforcement des infrastructures, la modernisation des activités économiques – l'agriculture, l'industrie et la poursuite de la décentralisation industrielle » (Jean, 2008, p. 31). Le statut des régions évolue en 1972, où elles deviennent des établissements publics régionaux, puis en 1982 avec les lois de décentralisation, où elles deviennent des collectivités territoriales.

Les métropoles françaises, quant à elles, apparaissent d'abord avec les « métropoles d'équilibre ». En 1963, à la suite de leurs travaux menés pour la DATAR, Jean Hautreux et Michel Rochefort (1965) remettent un rapport concernant l'armature urbaine française¹⁵. Ils cherchent à « identifier les villes qui, possédant des attributs supérieurs à ceux qu'on trouve communément au niveau départemental, exercent dans la vie de relations de leur région un rôle polarisateur majeur ou simplement partiel » (Hautreux et Rochefort, 1965, p. 666). 208 villes sont étudiées et classées à l'aide de critères visant à les caractériser dans quatre domaines : population, services aux populations, services liés aux activités économiques, influence. Trois catégories principales ressortent des analyses :

- i) Les « métropoles régionales », un ensemble cohérent de 8 villes qui toutes possèdent un rôle régional déterminant ;
- ii) Les « centres régionaux de plein exercice », un ensemble de 10 villes qui sont relativement moins équipées que les premières mais qui détiennent un rôle régional qui reste majeur¹⁶ ;
- iii) Les « villes à fonction régionale incomplète », un ensemble de 24 villes qui accueillent certaines fonctions mais ont des insuffisances par ailleurs.

En 1964, les huit « métropoles régionales » sont promues « métropoles d'équilibre » par la DATAR : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Aix-Marseille, Toulouse, Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire feront l'objet de politiques d'aménagement dédiées. Le premier objectif est de contrebalancer l'hypertrophie parisienne, le principe étant d'attribuer

¹⁵ Ce rapport n'a pas été publié. Les résultats des études menées pour la réalisation du rapport font cependant l'objet de l'article suivant, des mêmes auteurs : HAUTREUX Jean et ROCHEFORT Michel, 1965, « Physionomie générale de l'armature urbaine française », *Annales de géographie*, vol.74, n°406, pp. 660-667.

¹⁶ Notons que Montpellier en fait partie, avec Grenoble, Rennes, Nice, Clermont-Ferrand, Rouen, Dijon, Saint-Etienne, Caen et Limoges.

à ces grandes villes des fonctions que seule la capitale – ou presque – assure alors. Notamment, des mesures incitatives sont prises pour déconcentrer les activités économiques et décentraliser Paris¹⁷. Le second objectif tient à ce que le développement de ces villes a vocation à appuyer le développement régional, de manière à réduire les inégalités interrégionales. Les résultats de la politique des métropoles d'équilibre sont peu probants et ce cadre d'intervention est abandonné au cours des années 70. En effet, d'un côté, les taux de croissance des métropoles d'équilibre se révèlent inférieurs à la moyenne des taux de croissance des villes de plus de 50 000 habitants. D'un autre côté, la question se pose alors de savoir si les efforts consentis pour hiérarchiser et équiper l'armature urbaine ont vraiment structuré le territoire ou s'ils ont seulement accompagné le mouvement naturel du développement socio-économique, lié aux positionnements relatifs des villes vis-à-vis des facteurs de production (Béhar et Estèbe, 2011).

La logique selon laquelle le développement des villes favorise le développement régional, avec des effets d'entraînement, restera cependant prégnante. De nombreuses politiques seront déployées au cours des décennies suivantes pour renforcer leur rôle polarisant, tant pour les populations que pour les activités et les ensembles territoriaux. Cette logique de soutien aux centralités et de renforcement de l'armature urbaine est également déclinée à l'échelle des villes moyennes et des petites villes, ce dès les années 70. Nous le percevons, les logiques aréolaires et réticulaires de l'aménagement des territoires se développent concomitamment et se réfèrent à deux figures qui sont dès lors souvent opposées : la Région et la métropole.

2. La crise de l'État-providence : vers un État co-producteur de stratégies

L'État-providence entre en crise dans les années 70 déjà, nous dit Pierre Rosanvallon (1992 [1981]), qui livre une analyse dont nous reprenons les éléments principaux ci-après. Avec la fin des Trente Glorieuses, liée au premier choc pétrolier de 1973-74, les dépenses sociales vont croître plus vite que les recettes fiscales. Les prélèvements obligatoires augmentent alors pour compenser l'écart budgétaire. Selon l'Insee, les prélèvements obligatoires représentent 43 % du Produit Intérieur Brut (PIB) en 1985 contre environ 33 % en 1975 (Insee, 2019 (a), pp. 126-127). La crise évoquée concerne *a priori* la soutenabilité financière du système :

« Les économistes parlent (...) de fonction anticyclique des systèmes de protection sociale : l'indemnisation du chômage, pratiquement inexistante en 1930, évite dorénavant que la demande

¹⁷ Pour citer quelques exemples, reprenons le travail mené par Yves Jean : « La lutte contre l'hégémonie parisienne est traduite par un premier décret, celui du 5 janvier 1955 qui institue l'autorisation préalable pour la construction ou l'extension de bâtiments industriels dans la région parisienne pour les entreprises de plus de cinquante ouvriers. Cette mesure ne concerne pas les petites et moyennes entreprises. Ce décret sera suivi, de 1955 à 1980, d'une série de mesures qui visent la même finalité : les activités de recherche bénéficient d'aides à la décentralisation en 1958, mesure relancée en 1976. En 1964, une prime de localisation des activités tertiaires est mise en place pour limiter la création des emplois tertiaires en région parisienne, mesure élargie en 1967 avec une nouvelle prime de décentralisation pour les entreprises transférant des services de direction, de recherche, d'administration, d'études hors de la région parisienne » (Jean, 2008, p. 30).

ne s'effondre alors que l'emploi s'amenuise ; les revenus sociaux injectent dans l'économie une masse de pouvoir d'achat relativement indépendante des aléas de la conjoncture.

Combien de temps les choses pourront-elles continuer d'aller ainsi ? L'accroissement des impôts et des charges sociales ne risque-t-il pas de mettre en péril la compétitivité des entreprises et de saper le dynamisme de l'économie ? C'est la question qui est partout posée. Si les choses restent en l'état, la progression des prélèvements obligatoires se poursuivra en effet inexorablement. » (Pierre Rosanvallon, 1992 [1981], p. 7)

Pour Pierre Rosanvallon, des solutions existent pourtant aux problématiques économiques, qu'il s'agisse « d'un problème d'équilibre du financement (l'existence d'un déficit) ou de répartition du financement (le partage des cotisations sociales entre les employeurs et les salariés ; le rapport impôts/cotisations sociales) » (Rosanvallon, 1992 [1981], p.15). Ainsi, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB s'est stabilisée et ne dépasse 45 % qu'à partir de 2017 (Insee, 2019 (a)), ce qui s'explique avant tout par des réformes réduisant les prestations et les prélèvements, non par une résorption des inégalités de revenus. Dès lors, la problématique concerne plutôt les implications sociales des arbitrages financiers, elle questionne « la limite sociologique au développement de l'État-providence et au degré de redistribution que son financement implique » (Rosanvallon, 1992 [1981], p. 16). Autant que dans une crise de son financement, l'État-providence est donc rentré dans une crise d'efficacité et de légitimité : c'est la triple crise de l'État-providence que décrit Pierre Rosanvallon. La notion même d'égalité est remise en cause, puisqu'il souligne que « s'il y a un doute essentiel qui traverse l'État-providence, c'est bien celui-ci : l'égalité est-elle une valeur qui a encore de l'avenir ? » (*ib.*, p. 36). La réponse à la triple crise que nous venons de décrire réside dans un retour de l'idéologie libérale, que Pierre Rosanvallon définit ainsi : « à ce niveau, le libéralisme doit être compris dans son sens le plus global de doctrine fondée sur la dénonciation d'un rôle trop actif de l'État et sur la valorisation des vertus régulatrices du marché » (*ib.* p. 59). Aussi, et c'est là un élément fondamental, toujours selon lui, le libéralisme « tire sa force de sa *dimension critique* » (*ib.*). Il ne saurait incarner une fin en soi puisqu'il s'accompagne d'une régression sociale insupportable, en particulier au regard des populations les plus précaires. À la recherche d'une troisième voie, entre un État-providence en crise et un État libéral (soit un État que l'on pourrait qualifier de *minimal*), Pierre Rosanvallon propose un « compromis post-social-démocrate » (*ib.*, p. 137), qui devrait être une étape dans la recherche d'un projet plus ambitieux. Le compromis post-social-démocrate trouve lui-même ses fondements dans un triple compromis :

« – Compromis avec le patronat, d'ordre socio-économique. Les conditions de la réduction et de l'aménagement du temps de travail en constituent le premier enjeu exemplaire (...).

– Compromis avec l'État, d'ordre socio-politique. Il a pour objet d'échanger la stabilisation de l'État-providence à son niveau actuel contre un accroissement des possibilités d'expérimentation et de substitution d'auto-services collectifs à la demande d'État classique. Il implique également un élargissement des libertés civiles.

– Compromis de la société avec elle-même. Il a pour objet de procéder à un déblocage de l'État-providence et de permettre l'expression de solidarités négociées et non plus subies dans le cadre d'une plus grande visibilité sociale. C'est un *compromis démocratique*, redonnant un sens concret à l'idée de contrat social. » (Pierre Rosanvallon, [1981] 1992, p. 137)

Avec trois décennies de recul (quatre si l'on s'en tient à la première édition du livre), il est saisissant de revenir sur ces réflexions. Nous ne commentons pas le thème du compromis socio-économique avec le patronat, sur lequel il y aurait tant à dire mais qui ne concerne pas notre recherche. Et nous reviendrons plus tard sur le compromis démocratique qui, finalement, nous semble se situer à un niveau plus profond encore que les deux autres, qui en dépendent. Nous nous attardons maintenant, avec un prisme aménagiste, sur le compromis socio-politique avec l'État qui fait largement écho aux Actes de la décentralisation, consécutifs de la crise de l'État-providence. En effet, l'Acte I a lieu avec les lois Deferre de 1982 et 1983¹⁸ qui consacrent le rôle des collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes), en introduisant notamment dans l'Article 1 de la Constitution le principe selon lequel « l'organisation de la République est décentralisée ». Viennent ensuite l'Acte II, composé de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française et de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, et l'Acte III de la décentralisation, avec la loi sur la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014 et la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015. Ces différentes lois et révisions constitutionnelles ont permis d'introduire puis de préciser les conditions selon lesquelles les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » (article 72 de la Constitution) et « les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » (article 34 de la Constitution). Bien que la décentralisation soit contrariée, c'est-à-dire que de nombreuses entraves à la libre administration des collectivités territoriales puissent être recensées – et nous aurons l'occasion d'y revenir dans le développement de notre propos¹⁹ –, la décentralisation a lieu. L'État devient co-producteur des stratégies d'aménagement et les acteurs locaux voient leur capacité à s'auto-déterminer s'accroître.

Par ailleurs, l'énumération des lois qui ont fait la décentralisation n'est pas anodine : elle permet de mettre en évidence une chronologie qui amène à l'« affirmation des métropoles » (intitulé de la loi MAPTAM), c'est-à-dire en substance à l'octroi d'un statut particulier à plusieurs d'entre elles (Paris, Lyon et Marseille) et à la définition de Métropoles²⁰ de droit commun, qui sont des EPCI. En parallèle, la loi NOTRe – et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales

¹⁸ L'Acte I dure de 1982 à 1986 si l'on considère l'ensemble des lois et décrets qui sont venus compléter et préciser le contenu et la mise en œuvre de la décentralisation.

¹⁹ Notons que Pierre Rosanvallon évoque un nécessaire « accroissement des possibilités d'expérimentation ». Or, le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales est justement l'un des nœuds les plus complexes que les différents Actes de la décentralisation n'ont pas encore permis de résoudre, en décourageant sa mise en œuvre par les collectivités *via* des dispositions difficiles à réunir. Il touche en effet à la contradiction de l'Article 1 de la Constitution ainsi rédigé : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée ». Comme en atteste le débat concernant le projet de loi 4D (pour Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Décomplexification), le sujet des limites de la décentralisation dans un pays fortement centralisé est toujours d'actualité : comment appliquer de manière différenciée des politiques publiques, selon les territoires, dans un État qui se veut « indivisible » et qui veut assurer l'« égalité » de tous les citoyens ? (Jebeili, 2019).

²⁰ Nous écrivons « métropoles » avec une minuscule lorsqu'il est fait référence à l'objet urbanistique et « Métropole » avec une majuscule lorsqu'il est fait référence à l'EPCI de droit commun.

et départementales et modifiant le calendrier électoral – redéfinit les Régions dans leurs compétences et dans leurs périmètres. Le couple Région-métropole réapparaît avec plus d'évidence encore qu'auparavant.

3. Égalité des places, égalité des chances : un débat au cœur des paradigmes de l'aménagement

Deux modèles continuent de coexister malgré les multiples réformes. D'un côté : un modèle aréolaire qui s'appuie sur une mise en cohésion des territoires (c'est l'une des compétences de la Région) et qui cherche à lisser les inégalités entre eux de manière à maintenir au mieux l'égalité d'accès aux services et à l'emploi pour tous les citoyens, quel que soit leur lieu de vie. C'est le modèle de l'égalité des places. D'un autre côté : un modèle réticulaire qui s'appuie sur les villes et sur les mobilités et dont l'enjeu est de permettre à tous ceux qui le souhaitent (et le peuvent) un accès à tous les biens et services. C'est le modèle de l'égalité des chances. Il peut paraître réducteur d'assimiler Régions et Métropoles aux modèles d'égalité des places d'un côté et d'égalité des chances de l'autre, puis de les opposer comme deux entités imperméables. Telle n'est pas notre approche des territoires : comme nous l'avons d'abord évoqué, les territoires sont dotés d'une complexité intrinsèque, ce qui les amène à participer à la fois de la mise en œuvre de plusieurs logiques, parfois contradictoires en apparence. Ainsi en va-t-il d'une Région : si elle met en œuvre une politique de soutien aux petites centralités sur l'ensemble de son territoire²¹, cela ne l'empêche pas de co-financer des projets structurants à l'échelle des grandes villes et des métropoles. Et inversement, une Métropole qui est traversée par une logique d'attractivité et de rayonnement à grande échelle met aussi en œuvre des politiques de quartiers permettant de résorber certaines inégalités d'accès aux services et équipements. Si nous rapprochons ainsi Régions et Métropoles de deux logiques distinctes, c'est qu'il y a cependant bel et bien des tensions politiques qui existent quant au choix du modèle à privilégier. François Dubet explique le dualisme :

« La tension entre l'égalité des places et l'égalité des chances est consubstantielle aux sociétés démocratiques : comment concilier l'affirmation de l'égalité fondamentale de tous avec l'existence d'inégalités entre les positions sociales issues de la division du travail et du fonctionnement du capitalisme ? En termes de justice sociale, est-il plus juste de choisir de réduire les inégalités entre les positions sociales, ou bien est-il plus juste de favoriser l'égalité des chances offertes à tous d'accéder à toutes les positions sociales, aussi inégales soient-elles ? Il semble évidemment assez sage de refuser cette alternative et d'affirmer que ces deux formules sont également justes et désirables. Une société peu inégalitaire mais dans laquelle chacun serait enfermé dans sa position sociale initiale ne serait pas plus juste qu'une société plus inégalitaire mais dans laquelle chacun pourrait espérer changer de place en fonction de son mérite. Nous voulons tous une relative égalité des places et une relative égalité des chances. » (François Dubet, 2011, p. 31)

Transposées à l'espace, les notions de position sociale et de justice sociale viennent interroger la justice spatiale et la cohésion des territoires. Elles interrogent sur les systèmes de redistribution à mettre en

²¹ À titre d'exemple, la politique Centres-Bourgs de la Région Occitanie, dont nous proposons une analyse (voir Chapitre 5.B.)

œuvre entre les territoires. François Dubet revient lui-même sur les implications de ce dualisme vis-à-vis de l'État-providence :

« Le fait que la droite donne à l'égalité des chances un visage particulièrement dur, et parfois même moralement discutable, en opposant les héros de la mobilité à la masse de groupes stigmatisés, ne doit pas conduire à défendre le *statu quo* de l'égalité des places tel qu'il s'est cristallisé au fil des décennies. La défense de la priorité de l'égalité des places ne doit pas être confondue avec la lutte pour le maintien de l'État-providence tel qu'il est. Elle n'invite pas à ignorer les critiques sérieuses qui lui sont adressées par tous les *outsiders*, par tous ceux qui ne peuvent en bénéficier. La lutte pour l'égalité des places exige donc d'envisager de sérieuses réformes de l'État-providence et des services publics. » (François Dubet, 2011, p. 41)

À la suite de Pierre Rosanvallon, François Dubet estime que l'État-providence est garant de l'égalité des places et qu'il doit être réformé. Aussi, comme Pierre Rosanvallon – pour qui le compromis démocratique passe par « des solidarités négociées et non plus subies dans le cadre d'une plus grande visibilité sociale » (Rosanvallon, 1992 [1981], p. 137) – François Dubet conclue son article avec l'idée selon laquelle « l'égalité des places exige de revoir le système de transferts sociaux afin de savoir, vraiment, qui paie et qui gagne. Dans tous les cas, elle demande que le "voile d'ignorance" qui s'est tissé au cours des années de croissance soit un peu déchiré » (Dubet, 2011, p. 41). Autant que les critères de la redistribution, c'est la lisibilité du système redistributif qu'il convient de revoir pour ces deux auteurs. L'enjeu est l'acceptabilité du contrat social auquel les citoyens adhèrent. Or, à la régionalisation et à la métropolisation sont, à nouveau, associés deux modèles différents de redistribution entre les territoires, que nous allons maintenant explorer. Là où le modèle métropolitain semble gagner la faveur du gouvernement au vu des lois adoptées – prenons par exemple les objectifs assignés par la loi MAPTAM aux métropoles, parmi lesquels elles doivent « concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional » (Article L5217-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)) –, nous reviendrons sur ses limites et expliquerons en quoi il nous semble judicieux de repenser les relations entre les territoires.

D. Quelle redistribution aujourd'hui entre les territoires ? La métropole au cœur du débat

Laurent Davezies et Thierry Pech, dans une note publiée par le *think tank* Terra Nova (2014), reviennent sur l'évolution récente des disparités régionales de Produit Intérieur Brut par habitant (PIB/hab.) et de Revenu Disponible Brut par habitant (RDB/hab.). Ils constatent, entre 2006 et 2011, une « forte accélération des inégalités de PIB par habitant »²² (p 5) et un « ralentissement de la réduction des inégalités interrégionales de RDB par habitant »²³ (p 5). Les territoires les plus productifs, notamment l'Île-de-France, voient leurs RDB/hab. bien inférieurs à ce que le PIB/hab. pourrait induire, du fait de la redistribution effectuée pour lisser les inégalités interrégionales. Une inversion des tendances est à l'œuvre :

« D'une manière générale, les départements les plus pauvres étaient ceux qui s'enrichissaient le plus dans la période précédente. Mais cette dynamique de rattrapage des revenus semble s'être interrompue au seuil des années 2010 : ce sont les départements des grandes régions urbaines (Paris et l'Ouest de l'Île-de-France, Lyon, Marseille-Aix, Toulouse...) qui voient leur indice de revenu par habitant progresser le plus nettement dans la dernière période » (Laurent Davezies et Thierry Pech, 2014, p.5).

Les auteurs remarquent ensuite, chiffres à l'appui, une « concentration de la création de la richesse dans les territoires les plus favorisés » (p. 17) – à savoir les territoires les plus urbanisés, soit les métropoles – couplée à un amenuisement des effets d'entraînement productif interrégionaux (pp. 11-17). Cela signifie que le développement d'activités en métropole n'induit pas nécessairement le développement d'activités dans les territoires proches. Une première répartition des revenus a lieu *via* les actifs-navetteurs qui résident dans de larges aires autour des centralités. C'est peut-être ce lien qu'ont voulu mettre en avant les statisticiens de l'Insee dans leur approche des zones urbaines par le nombre d'emplois et les déplacements domicile-travail. Toujours est-il que la redistribution inter-territoriale s'opère avant tout au travers de revenus de transferts. C'est ce qu'a démontré Laurent Davezies dans son ouvrage *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses* (2008), analysant que certains territoires sont dépendants de revenus de transferts que sont les revenus publics, les revenus présentsiels et les prestations sociales (voir Chapitre 3.C.). L'État doit-il continuer d'accompagner les territoires au risque de léser ceux qui alimentent le système de redistribution, soit les métropoles ? C'est une question cruciale, puisqu'en sous-texte ressurgit le débat de fond concernant l'égalité des places et l'égalité des chances, concernant donc la cohésion territoriale d'une part et la libéralisation de l'économie de l'autre : quelle stratégie adopter ? L'objectif est-il de lisser les inégalités entre les territoires en aménageant tout espace ou plutôt de cibler les métropoles afin d'assurer leur croissance et de compter un sur effet-ruissellement pour entraîner les territoires proches ?

²² Coefficient de variation des PIB/hab. régionaux : + 28 % entre 2006 et 2011.

²³ Coefficient de variation des RDB/hab. régionaux : + 7 % entre 2006 et 2011.

1. Une redistribution mécanique ou une intervention de l'État ?

La métropolisation a pu être ramenée à une simple mécanique de « concentration de la production » et de « redistribution des richesses ». Pour Paul Vermeulen (2014), la métropole « polarise et draine en son cœur les dynamiques les plus fortes et les ressources nécessaires (...) [et] alimente et diffuse les effets de ces dynamiques vers de larges territoires, partageant ainsi ses atouts et ses richesses » (p. 28). La centralité est valorisée dans sa capacité d'entraînement des périphéries. Un effet de ruissellement est censé irriguer les territoires alentours, qui semblent ici passifs dans cette théorie de la « métropole fertilisante » (Vermeulen, 2014, p. 14). Cette approche dualise et hiérarchise le rapport entre un centre et sa périphérie : la centralité devient garante du développement des territoires qui lui sont inféodés. Immédiatement, les notions de cohésion des territoires et de redistribution des richesses sont questionnées : quelle intervention de l'État si les inégalités sont mécaniquement atténuées dans le système métropolitain ? Paul Vermeulen évoque les deux approches antagoniques de régulation qui existent aujourd'hui :

« Partout en Europe fait consensus la nécessité de redynamiser les nombreux territoires délaissés. Deux thèses sont en présence et les politiques qui s'en inspirent s'opposent de manière ouverte ou feutrée selon les pays. La thèse dite de "l'égalité des territoires" conduit à ambitionner de corriger le développement inégalitaire, en particulier dans le champ socioéconomique. Aux pouvoirs publics du niveau européen, national, régional, départemental ou provincial d'assurer une justice redistributive, de corriger ces inégalités. Il s'agira par exemple de pourvoir les zones délaissées d'équipements censés rétablir une certaine égalité, ou d'assurer une redistribution des ressources entre les territoires, par exemple en prenant en compte leur éloignement des bassins d'emploi. Mais sans pour autant ériger en vertu la coopération horizontale entre autorités locales et voisines.

À l'inverse, la thèse des "systèmes territoriaux" s'appuie sur le fait que les dynamiques opèrent principalement depuis les grandes villes. Alors la tâche leur est dévolue d'irradier les territoires périphériques : les petites ou moyennes villes, les bourgs ou les aires urbanisées de leurs environs, ou des villes plus éloignées. Sans qu'il soit relevé un principe hiérarchique, l'équité (et non l'égalité) de traitement entre ces territoires variés relève pour une part croissante des connections, radiales ou transversales, proliférantes ou systémiques, réelles ou virtuelles, qui offrent à chacun des chances semblables de développer ses propres capacités. Dès lors, la dynamique à deux sens, polarisation et irrigation, se devra de stimuler des situations gagnant-gagnant et d'accroître la solidarité entre les territoires. Les actions accorderont dès lors la priorité au soutien aux réseaux, à l'accès aux outils de l'émancipation, aux interactions systémiques et fertilisantes, aux transactions multiscalaires. » (Paul Vermeulen, 2014, pp. 24-25).

Dans la suite de son ouvrage, il rédige une hagiographie de la métropole moderne. Pourtant, il concède rapidement que, même si les métropoles « dites exemplaires prennent le relais des États (voire des régions selon les pays) », elles ne peuvent « dupliquer leur rôle majeur par exemple en matière de redistribution des revenus » (p. 14).

Ainsi, afin de favoriser le développement des métropoles et leurs effets supposés d'entraînement, Laurent Davezies et Thierry Pech (2014) affirment le principe tout à fait contradictoire selon lequel il faudrait alléger le poids des mécanismes redistributifs reposant sur les métropoles tout en assurant le développement des autres territoires : « notre organisation territoriale doit en effet assurer les conditions du développement économique aux territoires les plus dynamiques sans les asphyxier à force de prélèvements, mais elle doit aussi veiller à ce que les territoires les moins productifs ne soient ni abandonnés à leur sort ni privés de chances de développement futur » (Davezies et Pech,

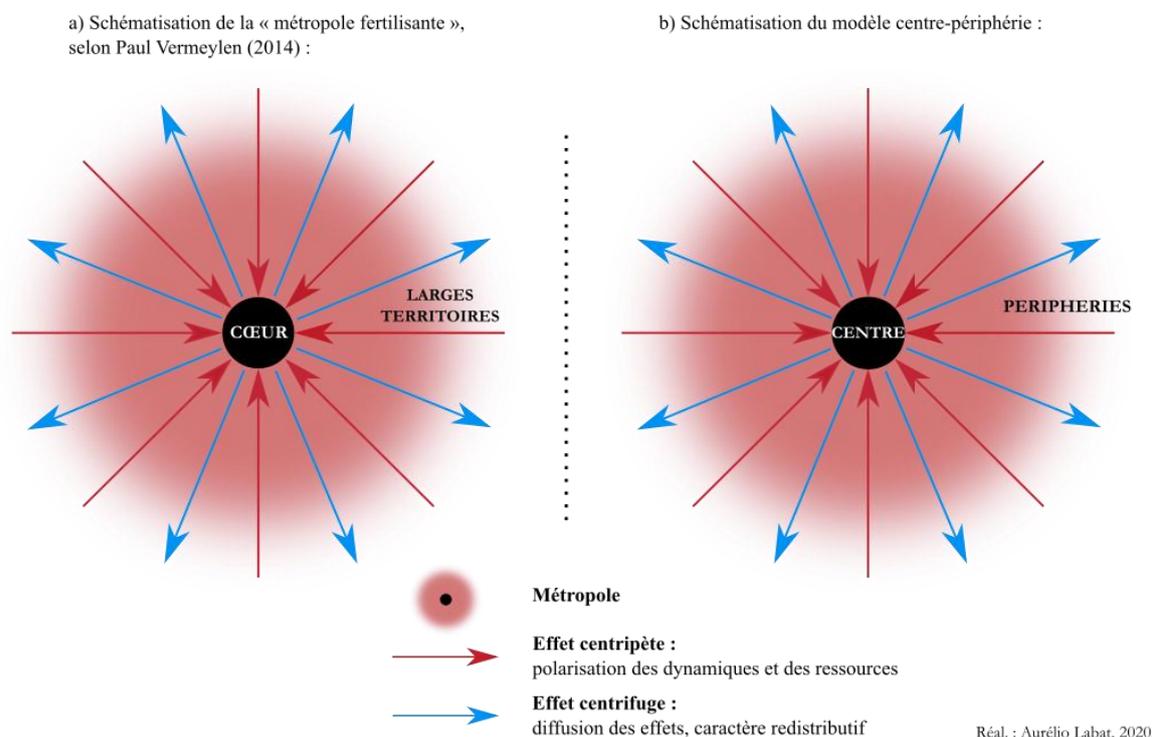
p. 1). De même, Laurent Davezies notait en 2009 : « Tous les mécanismes d'égalisation territoriale sont aujourd'hui à l'œuvre. Bravo. Mais ces mêmes mécanismes ne sont-ils pas aussi ceux du déclassement de la compétitivité française dans la mondialisation ? »²⁴ (Davezies, 2009). Est-ce à dire qu'il faut reconnaître le rôle des centralités et favoriser leur développement, ce pour accroître leur effet d'entraînement, sur le principe qui voudrait que développer les métropoles, ce serait développer l'ensemble du territoire ? La péréquation – c'est-à-dire le système de redistribution entre échelons territoriaux visant la réduction des inégalités internes au territoire national – grèverait les territoires qui l'alimentent, les métropoles donc, et serait l'instrument d'un ralentissement de leur croissance économique et de leur compétitivité, qualité primordiale dans le cadre d'une concurrence internationale des villes. Ces réflexions – et d'autres plus anciennes, sur les métropoles d'équilibres par exemple ou sur les pôles de croissance (Perroux, 1981) – soutiennent l'idée selon laquelle les métropoles françaises sont garantes de la croissance et de la compétitivité nationale. En découle une organisation territoriale basée sur le modèle centre/périphérie dans lequel les centres, qui ne peuvent être que dominants, génèrent des richesses qui leurs sont partiellement spoliées par les périphéries, moins dynamiques, ce au travers des mécanismes conventionnels de péréquation ou des flux induits par l'économie présente (voir Figure 2). Ce qui fait dire à certains que l'on sacrifie la compétitivité des villes sur l'autel de l'égalité des territoires, voire de la cohésion sociale. À ce sujet, Jacques Lévy et Michel Lussault (2014) rejoignent Laurent Davezies et complètent son propos en affirmant que, métropole grevée ou non, la péréquation institutionnalisée ne saurait de toute façon aider les territoires de proximité :

« Si l'on considère (...) que, du fait de son urbanité faible, la périphérisation comporte de sérieux risques pour la cohésion sociale, l'efficacité du système productif et la protection de l'environnement, autrement dit les trois "piliers" du développement durable, ce n'est certainement pas par un accroissement de la redistribution en faveur des gradients périphériques qu'on peut espérer infléchir et inverser le phénomène. C'est plutôt par la valorisation du vivre-ensemble urbain et de la créativité des villes, par la prise de conscience que l'exposition à l'altérité est, tout compte fait, positive pour tous qu'il est possible d'agir. » (Jacques Lévy et Michel Lussault, 2013, p. 768)

Ainsi, la métropole, forcément vertueuse, et la reconnaissance de l'urbanisation généralisée s'affirmeraient comme la seule voie possible pour rompre avec la déliquescence sociale et territoriale. Ce discours est contesté par deux propositions compatibles : les métropoles ne sont pas nécessairement les territoires les plus productifs et les territoires périphériques peuvent connaître des dynamiques plus fortes que les centralités.

²⁴ Laurent Davezies, 28/04/2009, « Égalité territoriale ? Oui, mais pas trop ! », *Le Monde*.

Figure 2. Quand les termes cachent les concepts : la « métropole fertilisante », une hagiographie de la centralité dans le modèle centre-périphérie.



2. Des métropoles pas forcément optimales et des périphéries pas forcément en difficultés

La compétitivité des métropoles par rapport à d'autres territoires n'est pas si évidente qu'elle n'y paraît au premier abord. Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, à travers plusieurs articles récents (Bouba-Olga et Grossetti, 2014, 2015, 2016 et 2018), ont mis en discussion la prétendue excellence des métropoles en proposant une autre lecture des statistiques économiques. D'après eux, trois erreurs récurrentes viennent biaiser notre regard. Premièrement, l'usage du PNB régional/hab., utilisé pour décrire la productivité apparente du travail, masque des effets de composition et d'interdépendance des territoires qui mènent à surévaluer artificiellement la part des métropoles dans la production nationale. Par exemple, les emplois de commandement situés en centralité dépendent souvent d'activités situées hors-métropoles (c'est le cas de nombreux sièges sociaux d'entreprises ou d'administrations, et qui peut s'avérer plus flagrant encore pour les entreprises de l'industrie agro-alimentaire, du bâtiment et des travaux publics (BTP), *etc.*). Deuxièmement, les effets d'agglomération, justifiant la concentration des activités, existent mais sont marginaux. Ils font référence aux travaux de Pierre-Philippe Combes et Laurent Gobillon (2014) sur les effets d'agglomération et rappellent que la concentration d'activités permet « des gains de productivité statistiquement significatifs, en moyenne de 1 % à 5 %, mais (...) au prix d'un doublement de la taille des villes » (Bouba-Olga et Grossetti, 2015, p. 135), quand d'autres facteurs restent bien plus explicatifs des variations de productivité (notamment l'investissement dans le capital et le travail). Troisièmement, l'effet-taille, justifiant la concentration de population, est

marginal, sinon inexistant, quand d'autres facteurs peuvent avoir des effets prononcés : les effets sectoriels (la croissance dépend des spécialisations locales et structures économiques), les effets d'inertie (la croissance dépend de la dynamique historique du territoire) et les effets d'appartenance à des macro-régions. Finalement, ce que montrent Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, c'est que la concentration des activités n'est pas un facteur de croissance significatif et que les efforts concédés par l'État pour renforcer les métropoles seraient, sinon peu fructueux, questionnables. En effet, la nouvelle économie géographique suggère que la concentration spatiale des activités devrait permettre la mutualisation de besoins des entreprises, une meilleure spécialisation des organisations et une facilitation de circulation des connaissances tacites en plus d'accroître la taille du marché local. Pour Pierre Veltz (1993), la métropole joue ainsi le rôle d'une « assurance-flexibilité », en ce que « la localisation métropolitaine constitue, en l'absence d'autres régulations institutionnelles efficaces, le choix le moins risqué pour les agents économiques » (p. 683). C'est ce qu'en ont retenu les tenants d'un investissement massif dans la métropole, oubliant que les chercheurs en nouvelle économie géographique, eux-mêmes, préviennent que leurs résultats sont à manier avec précaution. Car, à l'inverse des forces de concentration, des forces de dispersion apparaissent sous la forme de problématiques de congestion, de pollution et d'effets prix sur le logement, par exemple. Ces forces de dispersion s'apparentent à des charges de centralité. Or, « les travaux empiriques s'intéressant aux coûts de l'urbanisation restent très embryonnaires » (Combes et Lafourcade, 2012) et, dans la métropolisation, les charges de centralité ne sont pas partagées.

Alors que la surreprésentation du poids des métropoles est dénoncée d'un côté, d'un autre côté, les territoires de faible densité peuvent connaître de fortes dynamiques démographiques et socio-économiques. Nous entendons la *faible densité* d'abord comme un ordre de grandeur statistique²⁵, dont Laurence Barthe et Johan Milian (2011) stipulent qu'il est propre à la France et à ses caractéristiques de peuplement et, surtout, qu'« il ne renvoie pas à une appréciation stricte mais [qu']il rappelle que la notion de faible densité évoque un contexte particulier : celui d'espaces marqués par la rareté des hommes et souvent aussi par celle des ressources financières pour les collectivités concernées » (Barthe et Milian, 2011, p. 1). Samuel Depraz, dans son mémoire d'habilitation à diriger des recherches *Justice*

²⁵ L'Insee a d'abord fixé le seuil des espaces de faible densité à moins de 30 hab./km², et ceux des espaces désertifiés à moins de 10 hab./km². Comme le rappellent Laurence Barthe et Johan Milian (2011), d'autres seuils auraient pu être retenus, ce choix est arbitraire. Dans le courant des années 2010, l'Insee s'est appuyée sur la typologie européenne du « Degré d'urbanisation », établie par la Commission Européenne en 2011. Apparaît une grille d'analyse basée une construction plus complexe (sur « des calculs de densité et de population selon un principe d'agrégation de carreaux de 1 kilomètre de côté » (Insee, 2015, p. 43), qui fait émerger 4 catégories de densités dont nous avons déjà reproduit une représentation cartographique (voir Carte 1). Ces catégories sont :
« 1- Communes densément peuplées : si la part de la population dans les mailles urbaines denses est supérieure à 50% ;
2- Communes de densité intermédiaire : si la part de la population dans les mailles urbaines est supérieure à 50% (et que la commune n'a pas été classée 1- précédemment) ;
3- Communes peu denses : si la part de la population en dehors de toute maille est inférieure ou égale à 50% (et que la commune n'a pas été classée 1- ni 2- précédemment) ;
4- Communes très peu denses : si la part de la population en dehors de toute maille est supérieure à 50%. » (Insee, 2015, p. 43)

spatiale et ruralité (2020), propose une lecture critique de la notion de faible densité et s'interroge sur les présupposés qu'impliquent un tel vocabulaire :

« En quoi une densité de peuplement très basse serait-elle "faible" ? Un tel terme enferme, à nouveau, dans une lecture dichotomique de la géographie, teintée d'un vocabulaire de la domination mal assumé : avec ce binôme fort/faible, le contexte idéologique de la compétition semble entériné, ainsi qu'une norme socio-économique où la forte densité est la référence positive implicite. » (Samuel Depraz, 2020, p. 92)

Ces considérations confortent l'idée selon laquelle un discours diffuse une perception dépréciée de certains territoires, dont il convient de comprendre la teneur et les implications en termes d'aménagement.

Selon Laurent Rieutort (2017), les territoires de faible densité connaissent pourtant des taux de croissance plus forts que les territoires les plus densément peuplés, dont les métropoles, et rejoint en substance le discours d'Olivier Bouba-Olga portant sur *l'Éloge de la diversité* (2017). Démographiquement, les taux de croissance des territoires de faible densité sont plus élevés avec un équilibre depuis 2008 du solde naturel et une attractivité migratoire prononcée. Économiquement, la redistribution des activités de production et la montée en puissance des activités attachées à la demande résidentielle, ou économie présenteielle, assoient une sphère productivo-résidentielle dans la ruralité et provoquent une plus forte croissance de l'emploi dans les espaces peu ou très denses que dans les zones urbaines, ce qui lui fait dire que « ce ne sont donc pas les cœurs métropolitains français qui assurent la croissance de l'emploi depuis une quinzaine d'années mais bien le reste du territoire » (2017, p. 6). Idem, si la Catégorie Socio-Professionnelle (CSP) des Cadres et Fonctions Métropolitaines est surreprésentée dans les grandes villes, « un tiers des créations de ce type d'emplois depuis 1999 se réalisent hors des métropoles, en fonction de logiques régionales propres (attractivité des littoraux atlantiques et méditerranéen, des Alpes du Nord, *etc.*) » (Rieutort, 2017, p. 6) et, relativement, les « taux d'accroissement du nombre de cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires sont également en forte hausse, atteignant plus du double de ceux observés dans l'urbain dense » (*ib.*). Ces observations nous amènent à reconsidérer le rôle réel des métropoles et des espaces de faible densité dans la production effective et non supposée. À l'instar d'Olivier Bouba-Olga et de Michel Grossetti, Laurent Rieutort rejette l'effet-taille comme unique instrument d'interprétation des processus économiques et propose plutôt d'observer les « interactions entre aires densément peuplées et zones peu ou très peu denses [qui] devraient conduire à raisonner les liens, les flux, les logiques de réseaux et d'interdépendances moins hiérarchisés, et donc de repenser l'interterritorialité "ville/campagne" » (*ib.*, p. 7). Apparaissent alors des enjeux de connexion, d'animation et de gouvernance.

3. Contestation du modèle dominant

Malgré de tels travaux visant à déconstruire la présupposée excellence métropolitaine face à la présupposée passivité des périphéries, Laurent Rieutort ne peut que considérer la « victoire »

idéologique de la métropolisation en ce qu'elle percole jusque dans la loi (Rieutort, 2017) – les lois MAPTAM et NOTRe en étant les exemples les plus évidents.

En réaction, se construit un discours portant sur une opposition métropole d'excellence/métropole d'exclusion. De nombreux élus des territoires de faibles densités contestent ce qu'ils ciblent comme un abandon du monde rural par l'État. Parmi de nombreuses références, René Souchon, ex-président de la Région Auvergne (avant sa fusion avec la Région Rhône-Alpes), essaie d'interpeler ses concitoyens, quel que soit leur lieu de vie, avec ce titre d'ouvrage : *Ruralité : quel avenir ? Citadins, cela vous concerne aussi !* (2017). Mais c'est peut-être du côté du rapport au Sénat *Hyper-ruralité*²⁶. *Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour restaurer l'égalité républicaine* (2014) d'Alain Bertrand que nous trouvons le plus fort contre-pied à la logique de la métropolisation : il se positionne contre les formes qu'a prises une décentralisation qui « a conduit l'État à renoncer à une vision stratégique d'aménagement du territoire national et, outre une concurrence absurde, a entraîné la plupart des collectivités à reproduire, à leur échelle, une hyper-centralisation préjudiciable à l'hyper-ruralité, au profit des grandes villes, agglomérations et capitales régionales » (Bertrand, 2014, p. 8). Parmi les mesures qu'il propose afin de mieux prendre en compte l'hyper-ruralité à l'échelle nationale, Alain Bertrand fait figurer une règle de « dé-métropolisation ». Il suggère que la concentration des implantations de l'État (services et équipements) dans les agglomérations n'est pas justifiée, ni par une rationalisation des moyens ni par un quelconque autre critère. Selon lui, délocalisations et nouvelles implantations doivent être pensées vers et dans l'hyper-ruralité, en parallèle d'une sanctuarisation des équipements et services y existant déjà. La contestation s'articule bien autour de la notion d'égalité des territoires (Estèbe, 2015 (a)) et, en particulier, autour des questions de l'accès aux services et aux équipements dans les périphéries, dans le cadre d'une rétraction de l'État-providence (Courcelle, Fijalkow et Taulelle (coord.), 2017). C'est finalement le jeu qu'évoque Martin Vanier et que nous avons cité précédemment qui se noue là : des territoires cherchent à obtenir des politiques dédiées de l'État, au regard de leurs spécificités.

À ces préoccupations s'adosse une critique à charge de la métropole qui est parfois parée de tous les maux. Il faudrait même « dé-métropoliser » les politiques d'aménagement, comme le suggère Alain Bertrand. Il nous semble cependant que les critiques menées à l'encontre des métropoles sont plus globalement des critiques systémiques et visent une trop importante libéralisation et une rétraction trop affirmée de l'État-providence. Ces évolutions sont certes particulièrement visibles dans les centralités urbaines mais elles ont aussi leurs pendants dans les espaces de faibles densités. Ainsi, à la suite, entre autres, de Henri Lefebvre qui réclame *Le droit à la ville* (1968) et de Françoise Choay qui critique l'urbanisme moderne (1965) et dénonce plus tard « la mort de la ville » (1994), de nombreux auteurs pointent les effets délétères de la métropolisation sur l'appropriation de la ville par ses habitants. Trois éléments critiques nous semblent ainsi récurrents et fondamentaux, éléments critiques que nous extrapolons pour questionner l'impact de la libéralisation sur les campagnes.

²⁶ Ce terme lui-même a été largement commenté : alors que la réalité du rural et la ruralité sont déjà remises en cause depuis longtemps, comme nous l'avons vu, Alain Bertrand affirme l'existence d'une *hyper-ruralité*.

Premièrement, la ville se voit réifiée. Les formes urbaines produites par une minorité décisionnaire sont motivées par une volonté d'améliorer le positionnement de « leur » ville dans le réseau métropolitain mondial, dans une perspective néo-libérale telle qu'elle a par exemple pu être décrite par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, selon les principes d'une « mythologie CAME » (pour Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) (Bouba-Olga et Grossetti, 2018). La ville n'est plus produite ni pour ses habitants, ni pour répondre à leurs besoins. Les métropoles déshumanisent, broient les individus et les digèrent pour étendre toujours plus loin leurs ramifications et accumuler, concentrer toujours davantage de capital. Ce sont *Les métropoles barbares* (2018), du nom de l'ouvrage de Guillaume Faburel²⁷. Des ouvrages sortent fréquemment sur ce thème, parfois rédigés par des collectifs. Entre autres, pour des références récentes, nous pouvons citer le collectif Chroniques du Désert avec *Le Désert urbain* (2019), le collectif PUMA (« Pour une Métropole Appropriée, Autogérée, Aquatique, Assez chouette, Amoureuse, À compléter, etc. » (collectif PUMA, 2019, p. 4)) avec *Carrière Misery, Destruction de la ville sauvage* (2019) ou Antonio Delfini et Rafaël Snoriguzzi avec *Contre Euralille. Une critique de l'utopie métropolitaine* (2019). Dans le même ordre d'idées, nous pensons que les campagnes peuvent tout autant se voir réifiées et, ainsi, voir leurs habitants passer au second plan des préoccupations des aménageurs.

Deuxièmement, à articuler avec l'élément précédent, les formes urbaines nouvelles sont à l'origine de relégations socio-spatiales des populations. Les processus d'exclusions et de réappropriations sont notamment identifiés comme une gentrification (Clerval, 2013) qui, si elle a avant tout été étudiée en milieu urbain, a aussi fait l'objet d'un programme de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) intitulé *International Rural Gentrification* (Richard (coord.), 2014-2017). Ce programme a contribué à questionner le concept de gentrification rurale en France (Tommasi, Richard et Cognard, 2018)²⁸ et montre d'emblée que les processus d'exclusions et de relégations ne concernent pas que les métropoles.

Troisièmement, comme nous l'avons déjà vu, toutes les villes ne voient pas leur économie se développer et, au contraire, certaines villes centres et/ou agglomérations connaissent une décroissance. Si le phénomène n'est pas nouveau, l'ampleur mondiale des *shrinking cities* pose le déclin urbain au cœur de divers travaux. Dans le cas français, les principales aires urbaines concernées sont celles de petites tailles (Wolff, Fol, Roth, Cunningham-Sabot, 2013) et des effets cumulatifs sont à l'origine d'un déclin durable, comme la faible dynamique démographique, la spécialisation industrielle ou la qualité de l'intégration territoriale (Cauchi-Duval, Cornuau, Rudolph, 2017). Pour Sylvie Fol et Emmanuèle C. Cunningham-Sabot, la globalisation participe de ce processus :

²⁷ Guillaume Faburel propose en sous-titre un programme éloquent : *Les métropoles barbares. Démondialiser la ville, désurbaniser la terre.*

²⁸ Nous nous référons à la communication de Greta Tommasi, Frédéric Richard et Françoise Cognard lors du colloque *Une approche française de la gentrification rurale ? Pour un état des lieux épistémologique et empirique* qui s'est tenu à Limoges, en novembre 2018. Cette communication avait pour objet un retour épistémologique sur la notion de gentrification rurale. C'est l'ensemble des communications de ce colloque qu'il conviendrait de citer pour ébaucher le paysage actuel des études françaises sur le sujet.

« De notre point de vue, le déclin urbain tel qu'il se manifeste actuellement (dans ses dimensions multiples, qu'elles soient démographiques, économiques, sociales ou urbaines) ne peut être dissocié du processus de globalisation qui d'une part, déplace les investissements d'un territoire à un autre de manière accélérée et d'autre part délaisse les espaces situés à l'écart des réseaux d'information et de communication. » (Sylvie Fol et Emmanuèle Cunningham-Sabot, 2010, p. 376)

Ce qui est problématique à certains égards (la relégation de territoires entiers) peut aussi être perçu comme une opportunité en tant qu'il amène les acteurs locaux à se distancier du mythe de la croissance et à s'orienter vers d'autres formes de développement et d'aménagement. Ces villes semblent devenir des laboratoires des nouvelles pratiques de politiques publiques locales (Béal et Rousseau, 2014), voire un « laboratoire du droit à la ville » (Morel Journel et Sala Pala, 2018). Cependant, cette prise de conscience se fait dans la douleur : au prix d'outils de gestion nationaux inadaptés qui ont mené à une prise en charge locale, d'impacts socio-spatiaux liés à des restructurations des catégories socio-professionnelles et au départ d'une partie de la population et enfin au renforcement des inégalités entre villes croissantes et décroissantes (Cauchi-Duval, Béal, Rousseau, 2016). De la même manière, du moins marginalement et non sans conséquence, nous pensons que les campagnes pensées comme fragiles peuvent tirer profit de leur situation et se soustraire aux impératifs d'aménagement induits par la métropolisation et réinventer un (ou des) modèle(s) de développement local.

Conclusion du premier chapitre

Un territoire est un espace approprié qui évolue dans le temps, tant dans son contenu que dans les représentations dont il fait l'objet. Un territoire est inscrit dans un système au sein duquel il entre en interaction avec d'autres territoires, relations qui participent de leurs évolutions matérielles et idéelles. Après des décennies de reconfigurations des représentations associées aux villes et aux campagnes et de leurs relations, de nombreux auteurs estiment que nous assistons aujourd'hui à une urbanisation de la société qui s'accompagne, d'une part, d'une uniformisation des modes d'habiter et, d'autre part, d'une hiérarchisation des territoires (du plus urbain au moins urbain, selon un *gradient d'urbanité* par exemple). Une autre approche des reconfigurations territoriales consiste à estimer que nous assistons plutôt à une complexification des catégories spatiales, liées à des hybridations et donnant à voir des variations qu'il est convenu de nommer génériquement *tiers espace*. Au-delà d'un débat scientifique, apparaît un enjeu de taille en matière d'aménagement des territoires. En effet, de la reconnaissance ou non de modes d'habiter différents dépend la représentation des territoires, dont dépend leur mise en visibilité, dont dépend *in fine* la prise en compte de leurs problématiques propres par des politiques publiques dédiées.

En parallèle de ces considérations, l'État-providence, qui a pour prolongement l'État-aménageur dont le rôle est d'assurer la cohésion territoriale en sus de la cohésion sociale, est entré dans une triple crise de financement, d'efficacité et de légitimité. Aussi, deux figures de l'aménagement apparaissent et ont des rôles complémentaires : la région et la métropole. Elles voient leurs prérogatives croître avec les différents actes de la décentralisation, de 1982 à nos jours, aux côtés d'un État qui devient progressivement co-producteur de stratégies d'aménagements. À la région et à la métropole sont associés deux modèles qui coexistent malgré les multiples réformes. D'un côté : un modèle aréolaire qui s'appuie sur une mise en cohésion des territoires (c'est l'une des compétences de la Région) et qui cherche à lisser les inégalités entre eux de manière à maintenir au mieux l'égalité d'accès aux services et à l'emploi pour tous les citoyens, quel que soit leur lieu de vie. C'est le modèle de l'égalité des places. D'un autre côté : un modèle réticulaire qui s'appuie sur les villes et sur les mobilités et dont l'enjeu est de permettre à tous ceux qui le souhaitent (et le peuvent) un accès à tous les biens et services. C'est le modèle de l'égalité des chances (Dubet, 2011). Ce second modèle est privilégié, en particulier au vu des lois MAPTAM et NOTRe. C'est tout un système redistributif qui est choisi et qui se questionne : en limitant la péréquation et en renforçant les métropoles, le pari est fait que les territoires périphériques aux centralités bénéficient de leurs effets d'entraînements supposés. Or, rien n'est moins sûr. Pari d'autant plus douteux qu'il s'appuie sur les idées selon lesquelles les métropoles sont dotées d'une meilleure compétitivité et que les autres territoires restent passifs, dans l'attente de retombées, présupposés qui ne tiennent pas face à l'analyse des dynamiques économiques et démographiques.

La métropolisation est un processus que nous allons maintenant prendre le temps de définir plus précisément. En effet, après avoir évoqué les enjeux tels qu'ils se posent dans la sphère politico-administrative, il nous faut revenir sur ce qu'implique la métropolisation en termes de reconfigurations

des relations entre les territoires, notamment en ce qu'elle met aux prises des *centres* et des *périphéries*, termes qui renvoient à un modèle d'analyse des relations territoriales dont nous démontrons la qualité heuristique (Chapitre 2).

Chapitre 2. L'actualité réaffirmée du modèle centre/périphérie

Si la métropolisation en elle-même n'est pas notre objet de recherche, elle reste l'un des moteurs de la transformation des relations entre les territoires, aujourd'hui. Et c'est bien cela qui nous occupe : en revenant sur ce phénomène, nous pouvons déterminer les clés d'une dialectique particulière qui se redéfinit entre des *centres* et des *périphéries*. Le modèle centre-périphérie nous est utile en ce qu'il est un outil d'analyse systémique, c'est-à-dire qu'il permet d'observer les relations entre des éléments participant d'un même système territorial (Chapitre 2.A.). C'est d'une actualité toute renouvelée puisque, dans le cadre d'un État se libéralisant et intervenant de moins en moins directement dans la redistribution et dans le lissage des inégalités entre les territoires, c'est aux territoires de s'insérer dans ledit système et de générer des alliances pour optimiser la circulation des richesses et pour maximiser les effets d'entraînement des métropoles, dont nous avons vu qu'ils sont limités. De telles alliances permettraient aux territoires de rentrer dans un « âge transactionnel » (Desjardins et Vanier, 2017) où chacun aurait une place, de par les ressources qu'il mettrait en commun. Nous circonscrivons donc les fonctions des périphéries dans le système territorial pour comprendre où peuvent se nouer de telles alliances. Nous les décomposons en deux catégories qui s'interpénètrent : les fonctions liées au métabolisme territorial et les fonctions récréatives, écologiques et patrimoniales (Chapitre 2.B.). Tout au long du raisonnement, nous nous demandons si tous les territoires, *centres* comme *périphéries*, ont bien les mêmes capacités à déterminer leurs projets et à négocier leurs ressources dans une inter-territorialité de transaction. Nous en venons à notre questionnement de recherche et à nos hypothèses, car c'est bien l'objet de notre thèse : quel rôle, quelle place pour les territoires dits « périphériques » en aménagement si le paradigme retenu est celui du modèle réticulaire, et comment l'interroger ? Qu'en est-il de l'égalité entre les territoires et de leurs structures de dialogue (Chapitre 2.C.) ?

A. Le modèle centre-périphérie

1. Le processus de métropolisation fait réapparaître le modèle centre-périphérie

Aujourd'hui, la transformation des relations entre les territoires est avant tout le produit du processus de métropolisation. Pour François Ascher, la *métropolisation* peut être conçue comme « la concentration des richesses humaines et matérielles dans de grandes agglomérations ou à leur périphérie » (2009, p. 67). La *métropole* est « indissociable de la mondialisation et de la globalisation » nous rappelle Cynthia Ghorra-Gobin (2015, p. 3) et doit dès lors faire l'objet d'une approche multiscalaire. Cynthia Ghorra-Gobin explicite l'origine de ce processus aux États-Unis et son impact sur les reconfigurations spatiales :

« L'accent est mis sur la métamorphose du capitalisme qui, parce qu'il se globalise et se financiarise, s'émancipe du territoire national pour s'inscrire dans un processus de déterritorialisation-reterritorialisation, une expression que le géographe Hervé Théry emprunte aux philosophes Deleuze et Guattari pour bien signifier l'ampleur du mouvement²⁹. En effet, comme l'indique le Dictionnaire critique de la mondialisation³⁰, l'un des paradoxes majeurs de ce capitalisme *a priori* déterritorialisé – dans la mesure où il participe des flux d'échanges (matériels et immatériels) et des réseaux – repose sur sa caractéristique de "reterritorialisation" sous la forme d'un ancrage dans les villes. C'est ce que défend la thèse de Saskia Sassen sur la ville globale dès 1991³¹ : si le capitalisme participe certes des flux de capitaux, d'informations de connaissances, de marchandises, et de transferts de données, il requiert néanmoins une inscription dans la ville » (Cynthia Ghorra-Gobin, 2015, pp. 13-14)

Concrètement, il s'agit d'un double processus de dispersion des activités économiques et de concentration des activités de contrôle et de direction dans les villes globales (Sassen, 2004). Le territoire concerné par ces restructurations est dénommé *métapole* par François Ascher, terme qui désigne « l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole » (Ascher, 1995, p. 34), dont il précise qu'il s'agit de « vastes zones urbaines, d'échelle régionale, distendues et discontinues, hétérogènes, multipolarisées, qui intègrent dans le fonctionnement urbain quotidien des villes grandes et petites, des bourgs et des villages, des hypercentres et des zones rurales » (Ascher, 2009, p. 68). La métropole, la ville globale et la métapole définissent toutes trois la montée en pouvoir des centralités urbaines sur des territoires élargis et périphériques – qu'ils soient arrière-pays ou *hinterlands* – à des échelles régionales, nationales ou mondiales.

Martin Vanier rappelle que la métropolisation est le résultat d'un double processus de polarisation-dispersion (2015), non pas d'une simple concentration des moyens de production et d'une redistribution des richesses (Vermeulen, 2014) :

²⁹ Voir THÉRY Hervé, « Mondialiser, est-ce déterritorialiser ou reterritorialiser ? », in C. Ghorra-Gobin (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin, 2012, pp. 590-596.

³⁰ *Ibid.*

³¹ SASSEN Saskia, *La Ville globale. New-York-Londres-Tokyo. Paris*, Descartes et Cie, 1996 pour la traduction.

« Durant les trente dernières années, [le] couple [polarisation-dispersion] s'est incarné dans la métropolisation : d'une part elle concentre et capitalise les facteurs de mondialisation dans un nombre restreint de places, de l'autre elle diffuse les agents de concentration de plus en plus largement autour des pôles afin de surmonter la compétition spatiale qu'elle exacerbe dans toutes les localisations (habitat, services, équipements, entreprises), et pour intégrer dans le processus de nouvelles ressources territorialisées, dont les précieuses ressources des campagnes non urbanisées » (Martin Vanier, 2015, p. 86)

Comme chez Saskia Sassen, la terminologie de la polarisation est ici mobilisée pour expliquer la mutation spatiale de la métropole. Par ailleurs, Martin Vanier interpelle : il propose interterritorialité, réciprocité et complémentarité là où d'autres voient homogénéité et hiérarchie. La métropolisation pourrait donc être appréhendée sous une forme intégratrice. Lors d'une interview donnée lors de la sortie de *L'Égalité des territoires. Une passion française* (2015)³², Philippe Estèbe revient sur le caractère pénétrant de la métropolisation :

« La « métropolisation » est un phénomène qui va bien au-delà des grandes villes : en réalité, une très grande partie du territoire est inscrite dans ce processus de métropolisation. Que doit-on entendre par là ? On peut parler de métropolisation sous trois dimensions : la concentration d'un certain type d'emplois et d'activités (les activités précisément appelées « métropolitaine », ce qui est légèrement tautologique) ; la dissociation toujours croissante entre domicile et travail qui a donné naissance à la notion d'aire urbaine ; la mobilité touristique de moyenne et longue distance qui incorpore dans des systèmes métropolitains des territoires parfois éloignés (comme les Hautes-Alpes vis-à-vis de Marseille ou les Hautes-Pyrénées vis-à-vis de Toulouse). Ainsi, la métropolisation ne désigne pas seulement l'affirmation des grandes villes comme foyers de production de richesses, mais aussi, et peut-être surtout l'inscription des différents territoires dans des réseaux d'interdépendance, liés largement à la mobilité des personnes. Avec cette définition, très peu de territoires, finalement, échappent à la métropolisation. » (Philippe Estèbe, 2015)

La métropolisation ne saurait donc concerner que les espaces urbains. Elle impliquerait, en reprenant la définition de Philippe Estèbe, l'ensemble des territoires inscrits dans un rapport d'échange, dans un réseau, incluant une centralité urbaine. La définition de la métropolisation ne s'arrête plus à « la concentration des richesses humaines et matérielles dans de grandes agglomérations ou à leur périphérie » (Ascher, 2009). Elle est liée à la montée en puissance des villes dans un cadre de globalisation et intègre tout un ensemble de territoires : la métropolisation n'est pas l'influence d'un espace sur les autres, de l'urbain sur ses espaces périphériques, elle est la résultante de processus d'interdépendances dans un territoire large et multiple, la multiplicité évoquant la diversité des territoires interagissant dans l'aire métropolitaine. Il n'y aurait plus de dualité centre/périphérie, le référentiel urbain/rural serait dépassé pour traiter de l'interdépendance territoriale, il y aurait plutôt un ensemble d'unités en interactions dans un environnement global, c'est-à-dire un système. Peut-être, cela dit, dans le cadre de la systémique, il n'est pas nécessaire de se départir des notions de centre et de périphérie. Au contraire, il s'agit d'un outil heuristique qui permet d'observer les relations entre les territoires et les rapports de domination qui continuent de s'exercer, même dans un contexte d'interdépendance. Philippe Estèbe observe un assujettissement de certains territoires à d'autres :

« S'agissant de l'égalité des territoires, la métropolisation se traduit non seulement par une concentration des facteurs de production et des richesses dans les grandes ou très grandes villes,

³² Source : <http://www.lab-afev.org/2146-2/>

mais aussi par la perte d'autonomie des territoires que l'État républicain et le système productif fordiste avaient protégés : villes moyennes, préfectures, petites villes, communes rurales.

D'une certaine façon, la métropolisation ferme la controverse entre "ruissellement" (*spillover*) et "aspiration" (*gushing out*) : les très grandes villes agissent exactement dans les deux registres. Elles aspirent des forces vives et des entreprises dans leurs territoires environnants et redistribuent des résidents, des touristes, des retraités, des consommateurs, des fonctions supports, et ceci, de plus en plus loin en fonction de la taille de la métropole : Paris redistribue à l'échelle nationale, Lyon redistribue vers trois régions au moins, Toulouse alimente la quasi-totalité des territoires de Midi-Pyrénées. Les très grandes villes aspirent et refoulent, et assujettissent les territoires environnants. » (Philippe Estèbe, 2015, p. 49)

Nous qualifions les territoires « assujettis » (c'est-à-dire les « territoires environnants » (*op.cit.*) des métropoles) de *périphéries* et les territoires « assujettissants » (c'est-à-dire les « métropoles » (*op.cit.*)) de *centres*.

2. Centre, périphérie, marge... De quoi parle-t-on ? Définition des concepts

Une première adaptation du modèle centre/périphérie à la géographie a été proposée en 1981 par Alain Reynaud dans son livre *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*, où il approfondit l'approche qu'il avait ébauchée dans un précédent article³³ (Reynaud, 1980). Alain Reynaud étudie les relations entre les éléments des systèmes spatiaux. Il expose l'idée d'une corrélation de trajectoires entre les centres et les périphéries, à quelque échelle que ce soit – locale, régionale, nationale ou internationale. Il y décrit chacun des deux éléments qui dialoguent.

Le *centre* est « là où les choses se passent » (Reynaud, 1981, p. 32). Un centre est doté d'une « masse de population [...] relative plus qu'absolue », d'un « niveau de vie élevé », d'une « ancienneté du développement », d'une « capacité élevée de production » – il « regroupe fréquemment les activités de pointe, entre autres dans l'industrie » –, d'une « majorité (...) d'entreprises capables de non seulement de s'assurer le marché central mais aussi de concurrencer efficacement les entreprises situées dans la périphérie », et, surtout, d'une « capacité d'auto-développement », c'est-à-dire qu'il dispose de ressources humaines et financières qu'il peut mobiliser à son avantage (*ib.*, pp. 32-33). Un centre est au cœur des réseaux, « de tout ce qui favorise et accélère la circulation des hommes, des marchandises, des capitaux et des informations » (*ib.*, p. 34). Enfin, Alain Reynaud rappelle que *centre* et *pouvoir* sont intimement liés, qu'il s'agisse de pouvoir financier et économique – avec la concentration de sièges sociaux à l'échelle régionale par exemple – ou organisationnel – avec la présence de « grandes universités, de laboratoires, de bureaux d'études » (*ib.*, pp. 34-36), auquel nous pouvons ajouter la concentration des lieux du pouvoir politique. Jacques Lévy et Michel Lussault résument sa définition : « pour lui, le centre est un lieu de concentration de population, de richesses, d'informations, de capacités d'innovation, de moyens d'action et de pouvoirs de décision » (Lévy et Lussault, 2013, p. 142). Ainsi, la définition du centre évoque clairement celles de la *métropole*, de la *métropole* et de la *ville globale*.

³³ REYNAUD Alain, 1980, « Les rapports entre le centre et la périphérie. Le coefficient de variation, technique simple de mesure de l'allométrie », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n41-42, pp. 71-81.

La *périphérie*, quant à elle, « se définit négativement par rapport au centre dont elle constitue le décalque, le contraire, le corollaire ou le complément » (Reynaud, 1981, p. 36). Est ainsi considéré comme périphérique l'espace au sein duquel la population est moins importante, moins dense et où les revenus sont plus faibles que dans le centre. Cela n'est pas sans rappeler la définition en creux du rural vis-à-vis de l'urbain. Surtout, la périphérie ne détient pas le pouvoir, elle est dépendante, elle « ne dispose pas d'autonomie en matière décisionnelle » (*ib.*, p. 37). Ainsi, le modèle centre/périphérie relève de la systémique et de l'approche de l'espace par les relations. Il « est utilisé pour décrire un système spatial fondé sur une relation inégale entre deux types de lieux : ceux qui dominent ce système et en bénéficient, les centres, et ceux qui le subissent, les périphéries » (Lévy et Lussault, 2013, p. 141). À la notion de domination peut s'ajouter celle de « dépendance » des périphéries au centre (Brunet, Ferras et Théry, 2005 [1993], p. 96). L'interaction dynamique qui fait rentrer le couple dans une perspective dialectique est relative : le centre existe parce qu'il y a une périphérie et inversement. En effet, des échanges s'effectuent sous la forme de flux dissymétriques qui alimentent le rapport de domination et autorégulent le système : le rôle central de la centralité a tendance à se renforcer en même temps que la position périphérique de la périphérie s'affermi (Grataloup, 2005). Cependant, le système étant dynamique, ses éléments ne sont pas figés dans leurs rôles – les périphéries peuvent devenir angles morts ou, au contraire, centralités à leur tour. C'est ce qu'a exploré Alain Reynaud en rappelant que « la croissance des divers éléments d'un système spatial est allométrique, c'est-à-dire que le taux de croissance de chaque élément tend à être différent du taux de croissance de l'ensemble » (Reynaud, 1980, p. 73). Selon lui, le temps est un facteur essentiel pour saisir la nature des rétroactions – qui sont dites soit « positives » si elles renforcent le système et accroissent les inégalités, soit « négatives » si les inégalités se résorbent au bénéfice des périphéries et au détriment de la centralité. D'abord en se basant seulement sur les taux d'accroissement démographiques (Reynaud, 1980), puis en enrichissant son approche en étudiant aussi les flux de capitaux et de ressources (Reynaud, 1981), Alain Reynaud modélise et présente différentes figures, de la « périphérie délaissée » avec un « centre hypertrophié » à la « périphérie dynamique » avec un « centre déclinant ».

La principale critique faite au modèle centre/périphérie repose sur l'idée que les territoires qui y sont dits périphériques sont réduits à leur position vis-à-vis du centre et ne sont pas étudiés en eux-mêmes. Cela ne saurait en être autrement si l'on s'en tient à la systémique, méthode qui favorise l'étude des relations liant les éléments d'un système plutôt que l'étude des éléments eux-mêmes. Denise Pumain rappelle à cet égard « les apports épistémologiques de la notion de système : une conception circulaire de la causalité (boucles de rétroaction), une décomposition du réel en niveaux d'organisation dotés d'autonomie mais interdépendants, l'attention portée aux relations entre éléments plutôt qu'aux attributs de ces éléments » (Pumain, 2004).

L'apparition de la notion de *marges* – il convient d'employer le terme au pluriel pour signaler leur pluralité, au cœur du concept – viendrait d'un glissement sémantique visant à ne pas étudier seulement les territoires dans leur statut de périphérie. Les territoires périphériques ont des fonctionnements propres à observer, ce que soutient Olivier Milhaud : « étudier les marges pour elles-

mêmes, non pas pour cerner leurs manques par rapport à un centre supposé, mais pour souligner leur complexité et leurs potentialités, enrichit notre compréhension du territoire » (Milhaud, 2017, p. 5). Selon plusieurs auteurs, la notion de *marges* est proche de celle de *périphérie* et s'en distinguerait en désignant des espaces qui seraient à l'écart du système. En effet, la marginalité renvoie au « caractère de ce qui ne fait pas pleinement partie du système » (Brunet, Ferras et Théry, 2005 [1993]) et le processus de marginalisation est une « mise en marge, autant dire à l'écart et en situation dominée, dépendante, hors du "centre" des décisions » (*ib.*). À l'instar d'Olivier Milhaud, Brigitte Prost détaille l'intérêt de la *marge* :

« (...) La marge est un concept (...) essentiel dans le fonctionnement du territoire et dans sa compréhension. Elle est révélatrice de la dynamique et de l'évolution de ce système ; elle ne se comprend qu'à partir de cette dynamique, et c'est à travers le fonctionnement du système qu'on peut la découvrir et démonter son propre fonctionnement. » (Brigitte Prost, 2004, p. 175)

L'étude de la marge permettrait la compréhension du système et inversement. Autrement dit, la méthode systémique pourrait s'accompagner de l'analyse des territoires que sont les marges. Aussi, Brigitte Prost affine le contenu du concept en revenant sur les termes voisins de *marge*. D'un côté, de par sa proximité avec les notions de *périphérie*, *confins* et *arrière-pays*, « la marge fait référence à un espace de transition, non pas un espace différent, par sa nature, du territoire auquel elle se rattache, non pas un "espace intermédiaire", mais un espace en continuité avec son territoire, dépendant de lui et en même temps marqué par une modification progressive de ses éléments » (*ib.*, p. 176). D'un autre côté, de par sa proximité avec les notions de *frontière*, *seuil* et *limite*, « la marge fait référence ici à un espace de rupture, où les caractères du territoire sont modifiés au point de n'avoir plus ni le même sens, ni la même nature » (*ib.*, p. 177). Brigitte Prost conclut :

« Ainsi défini, le concept de marge nous paraît avoir une valeur géographique fondamentale car il pousse à clarifier la norme territoriale, les principes à la base du fonctionnement du système, sa valeur et sa signification. Trois remarques peuvent (...) être retenues : la marge est excentrique à l'organisation territoriale (que cette excentricité soit spatiale ou fonctionnelle), elle est en rupture avec elle (de façon brutale ou progressive), il s'agit d'une situation temporaire, intermédiaire, qui peut avoir une étendue, une intensité et, bien sûr, une durée variables » (Brigitte Prost, 2004, p. 177).

Malgré une définition éclairante, il subsiste une difficulté à qualifier un territoire de marge. La marginalité étant relative, il n'est pas de territoire qui soit une marge absolue. À quel critère se référer pour faire exister³⁴ une marge ? Aussi, se pose la question du glissement sémantique : n'y a-t-il pas une certaine confusion entre *périphérie* et *marge* ? Dans ses travaux, Christiane Rolland-May (2001) s'est attachée à clarifier les notions de *périphéries*, *bordures* et *marges territoriales*, estimant que « l'effet induit d'une telle confusion des termes (et des concepts) est bien réel » et « se libelle en termes d'opacification

³⁴ Nous pouvons rappeler à bon escient l'étymologie du terme *exister* qui implique avant tout une relation. Étienne Gilson en donne une définition utile : « *Existere*, ou mieux *exsistere*, est manifestement composé de *ex* et de *sisto*, verbe dont le participe passé, *status*, indique assez clairement quel ordre de notion il introduit. *Sistere* peut recevoir bien des sens, notamment ceux d'être placé, de se tenir, de se maintenir, et, par conséquent, de subsister. *Ex-sistere* signifie donc, ainsi d'ailleurs que l'usage latin le plus constant l'atteste, moins le fait d'être que son rapport à quelque origine » (Gilson, 1994 [1948], p.16).

de l'intelligence territoriale, c'est-à-dire de brouillage plus ou moins important de la compréhension des logiques et des dynamiques territoriales » (Rolland-May, 2001, p. 39). Pour synthétiser ses propos, les *franges territoriales* se définissent par un triple fondement :

- Un fondement « topologique » (*ib.*, p. 42), soit la proximité à d'autres systèmes, leurs frontières et leurs perméabilités ;
- Un fondement « organisationnel » (*ib.*, p. 43), soit la capacité d'organisation systémique endogène du territoire ;
- Un fondement « énergétique » (*ib.*, p. 44), soit la capacité à mobiliser des ressources et à construire un projet de développement.

De ces fondements et de leurs variations, une typologie des *franges territoriales* est émise, selon laquelle coexistent des « systèmes territoriaux à part entière » (*ib.*, p. 44) – déclinés en « bordures » et « marges » (*ib.*, p. 45) –, des « espaces de périphérie » (*ib.*, p. 46) et des « systèmes en cours d'extinction et systèmes éteints » (*ib.*, p. 46). *Périphéries* et *systèmes territoriaux de bordure* sont différenciés avant tout sur leur capacité d'auto-organisation, capacité qui serait faible pour les premières et forte pour les seconds. Il s'agit d'une forme de gradient d'autonomie des sous-systèmes dont les limites catégorielles restent floues. En effet, cette autonomie se heurte directement aux jeux d'échelles. Prenons un exemple : quand Christiane Rolland-May nous dit que le « système territorial "de bordure" correspond à une frange territoriale possédant des propriétés systémiques et [est] largement ouvert sur son environnement » (*ib.*, p. 45), elle l'illustre par « le bassin de vie de Saverne, qui dispose d'une réelle capacité d'organisation et de projet, mais profite (et subit) l'influence de la puissante métropole strasbourgeoise » (*ib.*, p. 45). Or, la trop prégnante influence de la métropole est ce qui caractérise les « espaces de périphérie », « dont les exemples les plus significatifs sont relatifs aux espaces périphériques des métropoles, dont le caractère périurbain ou rurbain révèle en fait une dépendance absolue par rapport à la ville » (*ib.*, p. 46). Nous pouvons nous questionner sur la possibilité d'évaluer l'autonomie d'un territoire et d'en faire un critère discriminatoire, en tant que l'autonomie d'un territoire est relative et ne saurait être déterminée de façon absolue. Nous notons par ailleurs que Christiane Rolland-May a finalement recours aux catégories spatiales classiques de *périurbain* et *rurbain* pour nous faire appréhender ce qu'est la périphérie selon elle. On en revient finalement à se questionner sur ce que sont, justement, le *périurbain* et le *rurbain*, et nous retombons dans les débats classiques. Si les trois fondements territoriaux évoqués par Christiane Rolland-May sont un support analytique stimulant – et dont nous nous inspirons, nous reviendrons dessus –, nous exprimons toutefois un doute à ce que les *marges* et les *périphéries* puissent être ainsi dissociées.

Néanmoins, dans le même registre, Pierre-Antoine Landel, Pascal Mao, Andréas Rey et Nicolas Robinet se donnent pour objectif de « distinguer deux catégories d'espaces : ceux relevant d'une relative « autonomisation » (les marges), à l'inverse de ceux qui existent dans une relation de dépendance vis-à-vis des centres (les périphéries) » (Landel (et *al.*), 2017, p. 2). De fait, ils semblent renvoyer à un corpus qui fait de la marge un lieu d'indépendance, d'émancipation et d'innovation

(Rolland-May, 2001 ; Margetic, Roth et Pouzenc (dir.), 2017), à l'inverse de la périphérie. Ils proposent une typologie des arrière-pays méditerranéens basée sur la nature de leurs rapports aux centres :

« Pour étudier le fonctionnement des arrière-pays, nous avons choisi de privilégier l'analyse des flux de déplacements liés aux mobilités domicile-travail, afin de déterminer dans un premier temps, pour chaque territoire retenu, son (ou ses) "avant-pays" de référence, puis d'estimer ensuite dans quel niveau de dépendance se trouve l'arrière-pays, ou au contraire son degré d'autonomie, au regard de la part d'activités productives » (Pierre-Antoine Landel (et *al.*), 2017, p. 13).

Pour ce faire, les auteurs s'appuient sur un ensemble de critères démographiques, socio-économiques et spatiaux pour composer un « indice d'appartenance à l'arrière-pays »³⁵ (*ib.*, pp. 6-7). Une fois les arrière-pays identifiés, ils sont catégorisés en quatre classes : la « périphérie résidentielle », la « périphérie récréative et touristique », la « marge productive » et la « marge isolée » (*ib.*, pp. 9-10) – où les classes des périphéries renvoient à des fonctions vis-à-vis des centres et les classes des marges à une relative autonomie vis-à-vis des centres. Pour conclure, Pierre-Antoine Landel, Pascal Mao, Andréas Rey et Nicolas Robinet rendent compte d'une forte hétérogénéité de situations et, tout aussi important, d'une « juxtaposition des systèmes territoriaux à l'échelle locale » (*ib.*, p. 12), aussi appelée « marqueterie territoriale » (*ib.*). Pour eux, « faire des arrière-pays un ensemble à la fois périphérique et marginal » (*ib.*, pp. 12-13), c'est nier la diversité de leurs réalités et de leurs différentes « logiques de développement distinctes : résidentielle, récréative et touristique, productive » (*ib.*, p. 13). Dès lors, ils en reviennent à une critique des catégories spatiales généralistes :

« En montrant de très fortes discontinuités spatiales dans les modèles et formes de structuration territoriale, cette analyse impose d'émettre quelques réserves quant à la capacité de faire entrer les arrière-pays méditerranéens dans une logique de planification trop uniformisante et stricte » (p. 13).

Au fond, ils rejoignent la critique du modèle centre-périphérie qu'en fait Gérard François-Dumont (2017). Cette critique porte sur la dualisation des rapports territoriaux quand ceux-ci sont multiples. Pour Gérard François-Dumont, l'usage fait du modèle – tel qu'il a été traduit et appliqué en aménagement des territoires – a participé au renforcement des centres au détriment des périphéries. Nous souscrivons entièrement à ce postulat selon lequel le modèle centre-périphérie a consécutivement percolé « dans la littérature » (Dumont, 2017, p. 65), « dans les concepts statistiques » (*ib.*, p. 69), puis « dans les réglementations » (*ib.*, p. 70). En revanche, selon Gérard-François Dumont, quatre raisons portent à penser que le modèle centre-périphérie est « désuet » (*ib.*, pp. 75-79) :

³⁵ Ci-après la liste des critères retenus pour composer un « indice d'appartenance à l'arrière-pays », extraite du tableau 1 de l'article (Pierre-Antoine Landel (et *al.*), 2017, p. 6) :

- critères démographiques : la part des retraités, l'indice de vieillissement, la densité de population ;
- critères socio-économiques : le nombre d'emplois au lieu de travail dans l'agriculture, le taux de renouvellement des exploitations agricoles entre 1988 et 2020, la part des artisans dans les emplois, le taux d'emploi interne, le taux de sortie des travailleurs, la part des établissements mono-personnels, la capacité d'accueil touristique, la part des résidences secondaires, la part de la sphère pré-sententielle, les temps d'accès aux services d'usage courant faisant partie de la gamme intermédiaire, l'accessibilité potentielle de l'emploi ;
- critères spatiaux : l'altitude, le zonage en zone de montagne, les zones de revitalisation rurale.

- i) Les centralités à une échelle sont souvent elles-mêmes des périphéries à une autre échelle ;
- ii) Les périphéries d'un centre sont souvent « pluripériphériques » (*ib.*, p. 76) à plusieurs centres ;
- iii) Les périphéries peuvent être des centres ;
- iv) Les périphéries peuvent être des centres temporaires³⁶.

Les propositions iii) et iv) sont des extensions de la première. Plutôt qu'une critique du modèle, nous pensons que ces énoncés en sont un approfondissement. Ils ne le remettent nullement en cause, ils en sont une continuité. Ainsi, il nous semble primordial de distinguer deux approches opposées du modèle qui peuvent porter à confusion : l'une le pose comme norme d'aménagement des territoires *via*, notamment, le maillage par les équipements et les infrastructures, qui a tendance à renforcer les rapports de domination et à homogénéiser les périphéries : c'est l'approche qui sous-tend le modèle d'aménagement métropolitain ; l'autre le pose comme un outil critique de la domination de territoires sur d'autres, issu de la méthode systémique. C'est évidemment dans le second sens que nous faisons usage du modèle centre-périphérie. Ainsi, se priver d'user du modèle centre-périphérie serait se départir d'un outil de déconstruction critique de la norme. En limitant l'usage du modèle centre-périphérie à l'analyse relationnelle, nous rejoignons entièrement Christian Grataloup, selon lequel :

« Le modèle centre/périphérie est donc d'une robuste capacité heuristique, à condition de ne pas le banaliser à l'excès. Il convient d'en réserver l'usage à la formalisation de tout système fondé sur des relations d'inégalité et non d'en faire usage comme simple description de gradient ou de différenciation spatiales. » (Christian Grataloup, 2005)

Aussi, sous-entendre que ce modèle est « désuet » laisse à penser que la domination des centres sur les périphéries n'est plus d'actualité. Or, les faits contreviennent à ce postulat, comme nous tendrons à le montrer au cours de l'ouvrage présent. Notons qu'en évoquant la métropolisation et les rapports centre-périphérie à l'aune de cette échelle, loin de nous la pensée de réduire toute relation au centre à la relation à la métropole. Les relations centre-périphérie sont multiscalaires et s'adossent à la hiérarchie de l'armature urbaine : métropoles, villes moyennes et petites, bourgs-centres. Depuis les années 70, et notamment au Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines à l'Université du Mirail de Toulouse, toute une littérature traite tant des villes moyennes (depuis les travaux de Bernard Kayser jusqu'aux contributions plus récentes, entre autres : Taulelle, 2010 ; Tallec, 2014), que des petites villes et des bourgs, au cœur de l'œuvre de Jean-Paul Laborie dès sa thèse d'État de 1978. Les influences ne sont pas exclusives les unes des autres, au contraire : une ville moyenne ou un bourg peut à la fois être périphérie d'une métropole et centralité d'un territoire, territoire qui peut alors être doublement influencé, tant par la métropole que par la ville moyenne ou le bourg en question. Une variété de situations se noue autour de ces jeux d'échelles, ainsi que les décrit Jean-François Dumont. En ce qu'il s'agit d'une relation, il n'y a aucun obstacle à ce que les rapports centre-périphérie soient reproduits à

³⁶ Les exemples de territoires qui accueillent des événements culturels majeurs sont donnés : le Festival de Cannes ou le festival des Vieilles Charrues à Carhaix-Plouguer (Dumont, 2017, p. 78).

n'importe quelle échelle. Claude Raffestin explique la différence entre le couple centre/périphérie et le rapport centralité/marginalité :

« Dire le "centre" et la "périphérie" c'est faire sauter les deux signes qui éclatent et qui, dès lors, sont réduits à des lieux sans référence relationnelle. Tandis que parler de centralité et de marginalité c'est présenter la bifacialité de chacun de ces signes et c'est montrer par là même que l'espace n'est pas significatif seul : il ne signifie quelque chose que relié à une intention.

Faire référence au centre ou à la périphérie c'est cristalliser un rapport en termes géométriques et par là même le rendre statique. Si l'on veut construire une analyse à partir de notions dynamiques, il faudrait parler d'organisations ou de groupes en situation de centralité et d'organisations ou de groupes en situation de marginalité » (Claude Raffestin, 2019 [1980], p. 174).

La situation de marginalité est intrinsèquement contenue dans la notion de périphérie dans notre usage, puisque la situation de périphérie est nécessairement relationnelle. Nous verrons que cet emboîtement des situations de centralité et de périphérie organise une hiérarchie territoriale. Nous aborderons donc les enjeux ou tensions de centralités à ces différentes échelles.

La marge est, par ailleurs, l'idée selon laquelle certains territoires ont résisté à la standardisation du monde, qu'il y a eu des réactions visant à affirmer les identités locales et la diversité des territoires. Mais là où des résistances ont eu lieu, c'est-à-dire là où des organisations sociales particulières ont pu perdurer ou émerger – selon le principe d'innovation sociale – et ainsi proposer des alternatives à la normalisation, les rapports de domination n'en ont pas pour autant disparu. Les centralités ont toujours un rôle et une influence normalisante sur ces territoires. Nous rejoignons Jean-Baptiste Grison, Laurent Rieutort et Mauricette Fournier, pour qui la « marginalité évoque le cas d'espaces manifestement à l'écart des modèles de développement dominants mais qui sont en voie d'intégration dans un système géographique dominant » (Grison, Rieutort et Fournier, 2017, p. 42). Nous posons qu'aucun territoire ne se soustrait à l'hégémonie métropolitaine : tout territoire s'oriente pour répondre à une demande émanant de la centralité. Nous émettons l'hypothèse selon laquelle les *marges* sont une catégorie de sous-systèmes des *périphéries* dans le modèle englobant qu'est le système centre-périphérie. La marge n'est jamais qu'un type de périphéries. Dès lors, nous nommerons *périphéries* tous les territoires extérieurs aux métropoles.

3. Dialectique centre/périphérie : ressources, valeurs, échanges

Dans leur rapport d'information portant sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires, déposé le 31 mai 2018 auprès de la Présidence de l'Assemblée Nationale, Arnaud Viala, Jean-François Césarini et Guillaume Vuilletet, respectivement Président et Rapporteurs, prennent la mesure du phénomène de métropolisation et signalent une marginalisation de certains territoires avec l'apparition de « profonds déséquilibres » (Viala, Césarini et Vuilletet, 2018, p. 28). Pour eux, la réponse ne saurait être institutionnelle – ils font référence aux précédentes réformes, notamment MAPTAM et NOTRe et au « *big bang* » (*ib.*, p. 28) territorial, annoncé avec l'Acte III de la décentralisation, qui n'a pas eu lieu. Il devrait s'agir d'« une

réponse fonctionnelle avec des outils propres à impulser des dynamiques locales, afin de s'émanciper des métropoles régionales, "se décentraliser" de ces métropoles » (*ib.*). L'effet ruissellement des métropoles vers les territoires périphériques est un levier qu'ils rejettent du fait qu'il ne se vérifie pas (*ib.*, pp. 29-30) – et l'on note bien les limites de l'effet ruissellement comme outil de résorption des inégalités entre les territoires –, tout comme ils rejettent la possibilité de procéder seulement à des coopérations (*ib.*, pp. 30-31) en tant que les déséquilibres des territoires qui dialoguent ne permettent pas de réelles négociations : « sans [une] taille critique, il est fatal d'en rester à de la satellisation, ou pire, de la vassalisation par rapport aux grandes métropoles »³⁷ (*ib.*, p. 31). En partie, selon eux, l'émancipation des territoires passerait par l'établissement de projets établis autour de ressources territoriales. Nous touchons ici au cœur de la contradiction de l'inter-territorialité comme troisième voie pour sortir des impasses aréolaires et réticulaires : à la fois, les périphéries seraient incapables de négocier d'égal à égal avec les centres, à la fois, elles seraient capables d'émettre des projets locaux s'appuyant sur des ressources territoriales dont les valeurs seraient négociées à leurs justes mesures avec les centres. Explications.

Dans sa définition la plus synthétique, une ressource territoriale est la « caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement » (Gumuchian et Pecqueur, 2007, p. 5). Dans sa thèse, Cécile Praly (2010) résume la notion de ressource territoriale telles que la définissent Hervé Gumuchian et Bernard Pecqueur dans leur ouvrage :

« [La ressource territoriale] comporte quatre grands traits. D'abord, des attributs de position et de localisation qui sont liés à l'histoire du lieu, aux apprentissages locaux, puis des attributs liés à sa constructibilité, qui sont à rapprocher des jeux d'acteurs locaux, de leurs coordinations et des conflits. Elle s'inscrit en outre dans une complexité systémique, c'est-à-dire qu'elle résulte d'une synergie de ressources locales combinées au sein du projet de territoire. Enfin, elle comporte un sens, ou une nature idéale, ainsi qu'une temporalité propre, qui sont liés à sa matrice territoriale. » (Cécile Praly, 2010, p. 27)

La ressource territoriale est issue d'un processus socio-spatio-temporel, qui peut prendre une multitude de formes, celles-ci dépendant de l'optique de développement des acteurs du territoire en question. Pour Martin Vanier (2005), nous entrons dans un troisième âge de la relation ville-campagne (après ceux dominés par des rapports de production et de consommation), celui de la « transaction », où de telles ressources ont un rôle de premier ordre :

« Si l'hypothèse de l'interterritorialité, avec son corollaire, le tiers-espace, comme situation d'intermédiation propre à chaque enjeu, est proposée au test, c'est pour signifier qu'on est peut-être entré dans un troisième âge de la relation ville/campagne, qui serait dominé, cette fois, par des rapports de transaction. Entendons par là non seulement des rapports d'échange, économiques ou non, forcément nombreux dans l'âge dominé par la production puis celui dominé par la consommation, mais surtout des rapports de négociation, dans lesquels les parties (villes et campagnes) transigent, recherchent un arrangement, afin de mettre fin, ou d'éviter, un conflit, en renonçant à certaines de leurs prétentions réciproques. En jeu : la nature dans toutes ses acceptions, la gestion des mobilités problématiques, des identités politiques capables de partager des responsabilités transversales aux villes et aux campagnes, et, d'une façon générale,

³⁷Les auteurs du rapport font ici référence aux villes petites et moyennes vis-à-vis des grandes villes régionales : nous considérons que cela vaut tout autant pour les territoires de plus faible densité vis-à-vis des villes petites et moyennes.

l'aménagement de l'espace d'une société qui invente, toujours, de nouvelles territorialités. » (Martin Vanier, 2005)

Nous passerions d'une « ère de la production de territoires » à un « âge transactionnel de la relation ville/campagne n'annonçant ni la victoire de l'une ou de l'autre, mais au contraire le temps d'une obligation de combinaisons, qui ne les exemptent pas des conflits et des contradictions, mais les lient plus que jamais l'une à l'autre » (*ib.*). La relation ville-campagne se pense désormais autour de la complémentarité et de la réciprocité. La solidarité devient secondaire. En effet, rappelons qu'est *réciproque* un « échange équivalent entre deux personnes, deux groupes », selon le Larousse³⁸, quand la *solidarité*, elle, est une « relation entre personnes qui entraîne une obligation morale d'assistance mutuelle », toujours selon le Larousse³⁹, c'est-à-dire inconditionnelle – nous voyons que le paradigme du lien à l'autre n'est plus le même. Au cœur du dialogue entre les territoires, la notion d'« échange équivalent », intrinsèque à la *réciprocité*, pose ainsi le problème des *apports* de chacun des interlocuteurs et des *valeurs* de leurs apports – quantitatives ou qualitatives. Il y aurait un point d'équilibre à trouver où tout le monde serait « gagnant », équilibre maintenu par l'attribution de fonctions – les rôles et interdépendances faisant système :

« L'aménagement du territoire ne peut plus se contenter de définir un "panier de services" pour chaque strate démographique, il doit viser la complémentarité des services offerts entre les villes, définir les fonctions à attribuer à chaque territoire en fonction de ses relations aux autres, et donc penser système et réciprocité plutôt que hiérarchie et autonomie. » (Xavier Desjardins et Martin Vanier, 2017)

Xavier Desjardins et Martin Vanier considèrent l'âge transactionnel comme la possibilité pour chaque territoire de rentrer dans ledit système :

« La vraie mission de l'aménagement du territoire n'est pas la compensation, c'est la transaction entre tous les territoires, leurs collectivités comme leurs acteurs, qui ne laisse aucun d'eux dans l'incapacité d'entrer dans le système. La vraie mission n'est pas l'aumône, c'est la rétribution collectivement consentie des ressources que les uns et les autres mettent dans ce système. "L'inégalité" des territoires garantit que ces ressources sont très complémentaires. Reste à réguler l'échange des biens communs réciproques, qui rendra de fait les territoires solidaires, et remettra l'économie publique des biens territoriaux. » (Xavier Desjardins et Martin Vanier, 2017)

Xavier Desjardins et Martin Vanier nous montrent comment chaque territoire pourrait trouver une fonction, une place dans le système. Nous émettons des réserves quant aux postulats desquels les deux auteurs partent, parmi lesquels :

- i) Tout territoire détient des ressources « très complémentaires » (*ib.*), assimilées à « des biens communs réciproques » (*ib.*) ou encore des « biens territoriaux » (*ib.*) – ce qui peut aussi se manifester sous la forme de « charges », de centralité ou de périphérie, au profit de l'intérêt général –, lui permettant d'entrer dans le système ;
- ii) Tout territoire est capable de révéler et d'activer ses ressources territoriales ;

³⁸ Source : site internet du dictionnaire Larousse [En ligne] URL : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9ciproque/67035>

³⁹ Source : site internet du dictionnaire Larousse [En ligne] URL : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/solidarit%C3%A9/73312>

- iii) Tout territoire est capable de négocier les valeurs des ressources qu'il émet⁴⁰ ;
- iv) Tout territoire est « solidaire » (*ib.*) des autres territoires et est prêt à payer les biens communs émis par ses voisins.

Sans plus de précisions sur les termes de la construction de la ressource territoriale et de la régulation des biens communs que ces ressources seraient, il en ressort que chaque territoire semble capable de produire des biens et services et de les échanger. Dans un cadre d'égalité des chances, en posant au cœur des relations entre les territoires la coopération, la complémentarité et l'inter-territorialité, c'est comme s'il était postulé que tous les territoires avaient la même capacité à s'autodéterminer – c'est-à-dire à déterminer un projet de territoire et des ressources territoriales –, et à négocier avec leurs pairs. Faudrait-il d'ailleurs en conclure que chaque territoire serait responsable de son assimilation au système transactionnel ? *Quid* des territoires qui restent à la marge, quelle qu'en soit la raison ? Bénéficient-ils toujours de la solidarité ou sont-ils écartés, « l'aumône » n'étant pas « la vraie mission » de l'aménagement ? Existe-t-il, dès lors, une injonction adressée aux territoires de se développer, à quelque prix que ce soit, et de déployer des ressources à faire circuler dans un marché inter-territorial, injonction d'autant plus prégnante qu'accentuée par les baisses structurelles des dotations aux collectivités qui les conduit à se positionner stratégiquement ? Si oui, est-ce que cela nous éclaire sur une évolution de la notion de « solidarité territoriale » ? Enfin, dans la mesure où une ressource territoriale résulte du « processus de sa mise en œuvre pour la transformer en actif marchand ou en ressource effective dédiée à une fonction de transformation du territoire » (Gumuchian et Pecqueur, 2007, p. 7), n'assiste-t-on pas à une marchandisation des territoires ?

Pour rappel, le terme de « métropole » est issu de l'impérialisme et de la colonisation : la métropole gouverne un empire et la région contrôlée fournit les ressources dont la métropole a besoin. David Harvey, dans son ouvrage *Géographie de la domination* (2018 [2010]), rappelle cette relation asymétrique :

« (...) la métropole peut s'assujettir le développement de la nouvelle région. L'économie subordonnée produira donc seulement ce que souhaite la métropole, dans les quantités dont elle a besoin. » (David Harvey, 2018 [2000], p. 96)

Finalement, est-ce que les territoires, centres et périphéries, parviennent à se dégager d'une telle relation de dominants à dominés ?

Dans le cadre de la relation ville-campagne, différentes approches de la ressource apparaissent. Certains territoires périphériques vont participer activement au *métabolisme urbain*, ce qui représente une des plus fortes formes d'intégration de périphéries au fonctionnement d'une centralité, étant donné qu'il s'agit de flux matériels parfaitement lisibles. D'autres vont veiller à valoriser des ressources endogènes qui conduisent, sur le principe, à une émancipation des campagnes de « leurs » villes, et dont

⁴⁰ Rappelons qu'à l'origine, notre travail de thèse devait permettre d'émettre des indicateurs sur la valeur des ressources des territoires périphériques. Nous voyons qu'au-delà de l'indice, le *faire-valoir* est problématique, c'est-à-dire la capacité à négocier dans une relation asymétrique, quand bien même la valeur est estimable et chiffrée d'une manière ou d'une autre.

nous allons pourtant montrer qu'il ne s'agit que d'une autre manière de s'assujettir à leurs besoins. Car s'il s'agit *in fine* de ressources territoriales, il s'agit d'abord de *fonctions* autour desquelles les territoires se construisent, dans le cadre d'une dialectique entre des *centres* et des *périphéries*.

B. Les fonctions des territoires périphériques

Claude Raffestin préfère écarter l'expression de *caractère fonctionnel* au profit de celle de *caractère relationnel* pour décrire les liens entre centres et périphéries autour des ressources. Pour lui, « il convient d'attirer l'attention sur le fait que la relation qui fait émerger une ressource n'est pas purement instrumentale mais également politique » (Raffestin, 2019 [1980], p. 201). Or, nous estimons que la réduction d'un territoire à son *caractère fonctionnel* vis-à-vis d'un autre est une preuve en soi de son assujettissement et d'une relation de domination. Les territoires périphériques jouent un rôle dans le fonctionnement des centralités et ont, à ce titre, des fonctions. Georgette Zrinscak note que, depuis les années 90, « lorsque des études [sont] faites sur ces territoires ruraux, on [a] du mal à échapper à une approche qui renvoie à l'utilitarisme de la ville vis-à-vis de la campagne : c'est-à-dire une approche par le récréatif, le loisir, ou encore la conservation des espèces, des paysages, des traditions. La campagne est abordée du point de vue d'une société urbaine globale, pas du point de vue des habitants des espaces ruraux » (2015, p. 25). Au sujet des marges, Jean-Baptiste Grison, Laurent Rieutort et Mauricette Fournier évoquent ces liens de subordination fonctionnelle aux centralités :

« Sur un plan macro-économique, leur contribution à la production de richesses est faible. Les fonctions qui leur sont assignées par la société globale les cantonnent dans un rôle de fournisseurs de matière première ou de cadre de vie. Les activités locales, faiblement créatrices d'emplois et de valeur ajoutée, sont dépendantes de centres d'impulsion extérieurs ; dépendance d'autant plus marquée que les dynamiques endogènes sont limitées » (Jean-Baptiste Grison, Laurent Rieutort et Mauricette Fournier, 2017, p. 42)

Nous reprenons les deux fonctions évoquées ci-dessus. D'abord, nous approfondissons le thème de la fourniture de matières premières en l'étendant plus largement aux relations ville-campagnes telles qu'elles sont approchées dans le champ du métabolisme urbain (Chapitre 2.B.1.). Ensuite, nous explorons la notion de « cadre de vie » dans ses multiples déclinaisons fonctionnelles : récréatives, écologiques et patrimoniales ; « cadre de vie » dont nous comprenons qu'il est celui des urbains et, par conséquent, que la relation ville-campagne (et par là les fonctions des territoires) est ici pensée et définie depuis les centralités (Chapitre 2.B.2.).

1. Le métabolisme urbain : assujettissement au fonctionnement de la ville par la production matérielle

Les relations ville-campagnes sont observables par les flux qui lient ces deux types d'espace. En effet, selon Jean-Baptiste Bahers et Mathieu Durand, « l'une des méthodes pour mettre en avant la relation ville-campagne serait d'en estimer la matérialité, c'est-à-dire identifier l'ensemble des flux de matière et d'énergie qui la traversent » (Bahers et Durand, 2018, p. 136). La notion de métabolisme urbain s'attache à considérer les flux participant du fonctionnement des villes. Sabine Barles, qui a largement travaillé sur ce champ d'études, en propose l'approche suivante (2008) :

« Les sociétés et singulièrement les villes constituent d'importantes consommatrices de matières et d'énergie, que ce soit directement sur leur territoire ou indirectement par les matières, biens et

services qu'elles importent ou exportent. Le métabolisme urbain désigne ainsi l'ensemble des processus par lesquels les villes mobilisent, consomment et transforment ces ressources naturelles. Il a des conséquences amont et aval en termes de prélèvements d'énergie et de matières premières et de rejets de matières de rebut (vers l'atmosphère, l'eau et les sols, sous forme liquide, solide, gazeuse), avec de multiples impacts pour les écosystèmes et plus généralement la biosphère, si bien que cette première notion peut être complétée par une autre, qui rend compte des effets locaux, différés et ou globaux des agglomérations : celle d'empreinte environnementale. » (Sabine Barles, 2008, p. 21)

Le métabolisme urbain repose sur l'idée selon laquelle la ville est liée à d'autres territoires qui sont, d'une part, les producteurs des ressources dont elle nécessite et qu'elle ne peut produire par elle-même et, d'autre part, les récepteurs des déchets résultant de la consommation et/ou de la dégradation de ces ressources. L'origine (et la destination) spatiale des échanges de ressources implique que, « sans les concerner exclusivement, beaucoup des flux caractéristiques du métabolisme urbain mettent en jeu les relations ville-campagne. Ils renvoient à des relations fonctionnelles existantes mais aussi à transformer (fourniture alimentaire) ou à créer (restitution d'engrais par les villes, échanges d'énergie renouvelable entre villes et campagnes), ainsi qu'à des relations sociales et politiques largement à construire » (Barles, 2018, p. 52). C'est ainsi, par exemple, qu'afin de nourrir la population qui y réside, une ville est liée à des territoires producteurs de denrées alimentaires. L'expression d'*hinterland* alimentaire a pu être mobilisée pour évoquer l'*arrière-pays* de la ville organisé et structuré de manière à répondre à la demande urbaine – soit l'*arrière-pays* comme territoire dont l'activité est polarisée par le centre (Bognon, 2014)⁴¹. En effet, le métabolisme urbain suppose un partage fonctionnel des activités selon la catégorie spatiale des territoires et une hiérarchie territoriale, la ville étant au cœur de l'analyse des flux. Les espaces périphériques sont mis à contribution pour irriguer la centralité, dépendante, parfois qualifiée en ce sens de « parasite » (Barles, 2010, p 4), quand celle-ci peut également être perçue comme un « gisement » (*ib.*) de ressources à exploiter dans le cadre d'une économie circulaire et – donc – systémique et complexe. La notion de métabolisme territorial complète alors le « concept de métabolisme urbain, en cela qu'elle s'intéresse aux territoires et non pas seulement aux villes, et qu'elle tend à ouvrir la "boîte" du système urbain afin d'embrasser la complexité des espaces qui l'entourent » (Bahers et Durand, 2018, p. 136). La mondialisation aura pu laisser penser à une décorrélation du destin des villes de celui de leurs *hinterlands*, avec la structuration de réseaux d'approvisionnements et de gestion des déchets toujours plus internationalisés. Pourtant, Gilles Billen, Josette Garnier et Sabine Barles (2012) rappellent l'organisation, dans le temps long, liant villes et *hinterlands* régionaux et influençant la nature de leurs relations. L'un des enjeux de ce champ d'études reste de joindre aux méthodes « majoritairement issues de la modélisation en ingénierie territoriale » (Bahers et Durand, 2018, p. 138) des analyses des systèmes d'acteurs. En effet, après avoir rappelé l'actualité des relations

⁴¹ Dans sa thèse, Sabine Bognon traduit et analyse la définition d'*hinterland* proposée par Eugène Von Cleef : « l'hinterland est un territoire "adjacent à un centre économique (incluant ses éventuels pôles satellites), à l'intérieur duquel les activités économiques [...] sont polarisées par ce centre" (Van Cleef, 1941, p. 308). L'auteur souligne par ailleurs que l'hinterland n'est pas uniquement contigu au territoire politico-économique considéré, préfigurant sans doute les évolutions globalisantes de nos sociétés. » (Bognon, 2014, p. 42).

ville-campagne au travers des matérialités, Sabine Barles (2017) évacue les questions de gouvernance des ressources en indiquant que la complexité du réseau d'acteurs, multiscale et multisectoriel, empêche presque toute tentative de régulation :

« Cependant, dans la plupart des cas, les liens matériels établis entre les territoires (parce que l'un émet des flux vers l'autre) ne sont pas assortis de liens sociaux (au sens large du terme). Ceci est bien entendu la conséquence de la complexification des marchés, de la multiplication des acteurs de toute nature agissant à des échelles très variées (voire à distance), de la disparité et de la diversité des politiques qui les visent, qui sont souvent très cloisonnées. Le grand nombre des acteurs intermédiaires impliqués aux différentes étapes de la gestion des flux annule en quelque sorte le lien matériel direct qui existe entre les territoires, ce d'autant plus que ces acteurs peuvent être a-territoriaux ou extérieurs aux territoires concernés, ou les deux. La marge de manœuvre est donc très faible pour qui voudrait intervenir sur ces liens qui, souvent, n'existent pas, et qu'il faudrait d'abord créer. » (Sabine Barles, 2017, p.830)⁴²

Ainsi, si la séparation fonctionnelle est reconnue dans la notion de métabolisme territorial et induit une hiérarchisation entre les territoires mis à contribution dans le fonctionnement du système, l'analyse des rapports de pouvoir en est absente. La difficulté à prendre en compte les facteurs sociaux et politiques est ici contenue dans la méthode même d'appréciation des relations ville-campagne, soit à travers les seuls flux matériels. Le thème du déchet est au cœur de la thèse de Pierre Desvaux (2017), thème au travers duquel il traite notamment la question de la relation homme-milieu et mène une analyse épistémologique de l'ingénierie dite « mésologique ». Il cherche à mettre en lumière « un cadre de compréhension d'un mode de gouvernement des milieux fondé sur une "rationalité mésologique" se déployant comme une mise en ingénierie de leur complexité intrinsèque » (Desvaux, 2017, p. 12) et à étudier les processus d'arrondissement des milieux par le biais de leur codage. Selon lui, la part sociale de la production urbaine y est un angle mort en tant que :

« La quantification rend (...) l'analyse dépendante des schémas d'interprétation propres à la mise en place de l'ingénierie mésologique et produit un savoir ancré dans l'arrondissement des milieux qu'elle produit. Elle ne permet en ce sens pas de considérer les pratiques d'arrondissement des milieux dans leur complexité et leur hétérogénéité. » (Pierre Desvaux, 2017, p. 112)

Ensuite, Pierre Desvaux revient sur la notion de métabolisme et son usage en sciences sociales :

« Ici c'est finalement l'appréhension du métabolisme en tant que métaphore biologique permettant l'explication de phénomènes sociaux qui pose question si elle élude la question de la régulation des flux liée à leur implantation dans les milieux. Cependant, l'extension de cette analyse à des processus sociaux doit intégrer le facteur politique s'appliquant aux flux prenant place dans le milieu, car si l'organicisme nous permet d'identifier des liens entre les parties d'un tout il ne permet pas d'établir que, et c'est là l'un des apports central de l'écologie politique, les interactions entre ces parties (acteurs) peuvent s'entendre dans un sens compétitif dont les objectifs divergent au regard de la structure inégalitaire du tout (la société dans son ensemble). » (Pierre Desvaux, 2017, p. 114)

Ainsi, lorsque sont évoqués les flux matériels entre villes et campagnes, se pose immédiatement la problématique du *lieu*, c'est-à-dire de la localisation des espaces mis à contribution pour le

⁴² Sabine Barles évoque même, ultérieurement, une dissolution des relations de pouvoir : « Dans la plupart des cas, ces liens matériels établis entre les territoires (parce que l'un émet des flux vers l'autre) ne sont pas assortis de liens sociaux (au sens large du terme) et les relations de pouvoir – par ailleurs et la plupart du temps très dissymétriques – (...) se sont dissoutes » (Barles, 2018, p. 52).

fonctionnement des villes : lieux de production des intrants (aliments, énergies, matériaux), lieux de retraitement des extrants (déchets) et lieux logistiques intermédiaires (transports et stocks). Quelle est la nature de ce lien qui a une empreinte spatiale ? Est-il neutre ou implique-t-il une relation particulière entre les territoires ? Les *hinterlands* voient-ils là un salut pour leur activité économique, étant dotés du rôle intangible de producteurs pour une ville leur étant dépendante (et pas seulement dominante, donc) ? Où sont-ils inféodés aux besoins des urbains et soumis à l'exigence de fourniture des biens dont ils sont en charge de production ? Est-ce plutôt là l'interdépendance des éléments du système territorial englobant ville et campagne qu'il convient d'observer, *i.e.* la fameuse complémentarité des territoires ? Au-delà d'une interdépendance, pourrait-on y voir une *hybridation* qui rendrait obsolètes les catégories spatiales classiques (urbain-rural, ville-campagne, *etc.*) et qui permettrait d'appréhender le processus de métropolisation dans son entièreté – comme une nouvelle donne éclatant les carcans dans lesquels sont engoncés les territoires et leurs observateurs – et d'aborder des pratiques et des processus comme l'agriculture urbaine ou la rurbanisation en tant que manifestations multiples d'une territorialité « unique » (l'urbain généralisé) ?

À ces considérations s'adosse une thématique que nous n'avons pas encore abordée : la gouvernance territoriale. Nous l'introduisons brièvement ici pour y revenir plus longuement dans de futurs développements, en ce qu'elle est incontournable à ce stade : les périmètres de l'action publique, qu'il s'agisse des périmètres des collectivités territoriales ou des périmètres des services déconcentrés de l'État, ne correspondent pas aux périmètres des objets géographiques, quelles que soient les définitions et modalités de représentation retenues (voir Chapitre 1.B.). Dès lors, les acteurs locaux – les élus et techniciens de la fonction publique territoriale souvent, mais pas nécessairement –, agissent sur des phénomènes qui dépassent le strict cadre de leurs aires de compétences. Ils doivent coopérer entre eux pour remédier aux enjeux et problématiques qui les concernent en commun. C'est tout l'intérêt d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (pour rappeler les termes derrière l'acronyme « EPCI »), par exemple (communauté de communes, Métropoles de droit commun, *etc.*). Or, des enjeux politiques apparaissent et des concurrences avec, qui viennent perturber les relations entre les territoires, là où la coopération serait attendue. Les relations d'interdépendance donnent lieu à des relations souvent conflictuelles, accrues par des asymétries de pouvoirs (notamment entre territoires faiblement dotés, les périphéries, et les territoires fortement dotés, les centres⁴³) qui provoquent des réactions défensives d'acteurs dont l'enjeu n'est plus la gouvernance partagée d'un système territorial, mais bien la préservation de prérogatives dans la gouvernance locale.

⁴³ Et ce même s'il ne s'agit que de *représentations* des moyens alloués, représentations parfois jugées comme fallacieusement entretenues, puisque certains soulignent à juste titre les fonds importants qui continuent d'abonder les territoires ruraux, que ce soit à travers des fonds européens, *via* la Politique Agricole Commune (PAC) et le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) ou *via* le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), ou encore à travers les politiques nationales (voir DAVEZIES Laurent, 2021, *L'État a toujours soutenu ses territoires*, Éditions du Seuil). Nous revenons ici à l'idée selon laquelle les territoires ruraux essaieraient de continuer à démontrer leurs singularités afin de bénéficier de politiques et de financements dédiés (Chapitre 1.C.).

Tous ces enjeux portant sur les complémentarités, les interdépendances et la gouvernance se retrouvent dans le second faisceau de fonctions que nous allons maintenant aborder : celui du cadre de vie ou des aménités récréatives, écologiques et patrimoniales.

2. L'assujettissement par la production d'aménités

Avec la mondialisation et la métropolisation, les rôles attribués aux périphéries ont par ailleurs évolué. Il ne s'agit plus seulement d'entretenir des flux matériels issus de productions primaires (agricoles) ou secondaires (industrielles). Les espaces de faible densité sont mus en lieux pluri-services au travers de leur association à l'idée de nature. Bien que la ville soit traditionnellement opposée à la nature quand la campagne lui est associée, les travaux récents rappellent que la nature est présente en ville, sous des formes particulières – parcs et jardins publics ou privés, friches *etc.* –, et que les citadins la côtoient au quotidien (Clergeau (dir.), 2011). En revanche, même si l'accès à la nature n'est pas l'apanage des espaces de faible densité, ceux-ci restent identifiés comme proposant une expérience plus immersive de la nature. Pour accéder à la nature tout en jouissant des aménités de la ville, des « stratégies de conciliation », « qui relèvent de l'habiter mais aussi de la mobilité » (Gambino et Duvernoy, 2021)⁴⁴, sont mises en place par les individus qui peuvent procéder à des migrations résidentielles – pour se procurer un jardin ou se rapprocher d'espaces moins denses et/ou plus sauvages –, à des mobilités multi-résidentielles ou à des mobilités des courtes distances – pour accéder temporairement à des espaces forestiers, montagnards et littoraux (*id.*). Que recherchent ces individus dans leur contact avec la nature ? Sylvine Pickel-Chevalier (2014) propose une chronologie des rapports société-nature, de la « sublimation sauvage, dans le cadre de l'avènement d'une société de loisirs industrielle et urbaine au XIX^e siècle » et la « fonctionnalisation hédoniste orchestrée par le tourisme (...), phénomène de société au XX^e siècle », à la « réintégration écologique et sa patrimonialisation sociale entre la fin du XX^e et le début du XXI^e, s'illustrant par des politiques de préservation, hésitant encore entre exclusion et assimilation des hommes » (Pickel-Chevalier, 2014, pp. 189-190). Ces fonctions se sont accumulées et coexistent plus qu'elles se sont remplacées et succédées. Les espaces de faible densité se sont vus multifonctionnalisés, devenant à la fois espaces producteurs de matières premières et espaces producteurs d'aménités, tant récréatives qu'écologiques et patrimoniales.

Ainsi, les périphéries ont pour fonction d'offrir aux urbains un espace au sein duquel ils peuvent momentanément quitter la ville et s'adonner à des activités spécifiques aux espaces de faible densité, comme la pratique des sports de pleine nature : c'est la fonction récréative. Yvon Le Caro, qui a avant tout travaillé sur les loisirs en espace agricole⁴⁵, en propose l'approche suivante :

⁴⁴ Nous citons un article à paraître : DUVERNOY Isabelle et GAMBINO Mélanie, 2021, "Where to find nature? Connecting with nature in urban and non-urban areas in southwestern France", *GeoJournal*, accepté pour publication.

⁴⁵ *Les loisirs en espace agricole. L'expérience d'un espace partagé* est justement le titre de son livre paru en 2007, ouvrage où il reprend ses travaux de thèse menés de 1992 à 2002.

« La récréation correspond à un usage social des espaces ouverts, usage que nous avons considéré comme un bien de groupe. (...) Les distinctions les plus importantes sont à faire avec la production, l'écologie et le patrimoine. La récréation est avant tout une expérience ; la production peut cependant porter sur des espaces récréatifs (parcours de chasse, sentier balisé) et sur certains services connexes (gîte d'étape). C'est ce qu'Olivier Lazzarotti (1995, p. 94) appelle le "loisir produit" et que les Anglais sont habitués à appeler *business recreation*. On ne saurait pour autant en déduire que la récréation est une production écologique au même titre que la qualité de l'eau ou la beauté du paysage. Les qualités écologiques du milieu sont une ressource qu'exploite la récréation, et elle-même en retour induit des modifications tantôt dommageables, tantôt favorables à l'environnement. » (Yvon Le Caro, 2007, pp. 34-35)

Deux éléments nous intéressent ici. Le premier est que la demande de loisirs ou d'expériences récréatives – en milieu agricole ou non – s'accompagne d'une production de services. Une économie en résulte et les acteurs des territoires périphériques orientent les stratégies de développement pour répondre à la demande des urbains, dans le but de générer des revenus. Nous posons comme hypothèse qu'une telle stratégie provoque à terme un renforcement du caractère fonctionnel de la périphérie, de sa dépendance au centre et de sa spécialisation, spécialisation perçue comme une dégradation de la capacité de la résilience d'un territoire en ce qu'il est fortement soumis aux aléas relatifs à son domaine de spécialisation. Le second élément qui nous intéresse dans le propos d'Yvon Le Caro est que les fonctions énoncées peuvent être auxiliaires les unes aux autres ou, *a contrario*, antagonistes. La multifonctionnalité de l'espace périphérique est dès lors source de tensions qui peuvent se transformer en conflits, conflictualité d'usage que cherchent à qualifier Armelle Caron et André Torre et dont nous avons quelques exemples ci-après :

« L'espace rural apparaît aujourd'hui comme une source de tensions et conflits en raison de son caractère multifonctionnel (...). C'est notamment le cas des usages récréatifs et résidentiels quand ils coexistent avec les usages productifs, de la difficile compatibilité de la conservation de la biodiversité avec certaines vocations productives (agriculture intensive), ou des phénomènes de coupures (infrastructures de transport) et d'artificialisation des sols (urbanisation) induits par les usages résidentiels. Ainsi, les usagers de l'espace rural (agriculteurs, artisans, néo-ruraux, touristes, migrants, habitants des périphéries des villes, employés, entreprises ou services de l'État) s'opposent souvent sur l'utilisation de ce dernier et véhiculent des visions différentes, voire opposées. » (Armelle Caron et André Torre, 2005, p. 298)

Le sujet de la gouvernance – soit de l'articulation du dialogue visant la définition du projet collectif – revient ici puisque, si les différentes fonctions peuvent rentrer en contradiction les unes avec les autres, il devient nécessaire d'émettre un arbitrage.

Par ailleurs, les fonctions des territoires n'étant pas toujours choisies, nous en viendrons à les qualifier de « charges de périphérie » (Chapitre 4.B.), comme il existe des charges de centralité. En effet, l'attribution d'un rôle peut avoir des effets négatifs à l'échelle locale. Si nous prenons le cas de la fonction de conservation – autre nom donné à la fonction patrimoniale (Torre, Aznar (et *al.*), 2006) –, les territoires périphériques sont soumis à des mesures de protection les impactant particulièrement, au profit de l'intérêt général. Cela se vérifie principalement en matière de protection et de valorisation du patrimoine naturel (gestion de la faune et de la flore, mais aussi de la qualité des ressources naturelles – eaux, forêts *etc.*) et paysager, où la plupart des zonages limitant l'activité anthropique pour favoriser la conservation se situent dans les espaces de faibles densités (des Parcs Nationaux les plus vastes aux

plus petites zones Natura 2000 ou d'Arrêtés de Protections de Biotopes). L'aménagement de l'espace périphérique y est soumis à des réglementations, qui peuvent être associées à des contraintes par les acteurs locaux. Dans le même ordre d'idée, certains processus compensatoires, comme la séquence « Éviter - Réduire - Compenser » – dont le but est, lors d'un aménagement, i) d'éviter toute atteinte à l'environnement, ii) d'en réduire les impacts si elles n'ont pu être évitées et iii) d'en fournir une contrepartie –, peuvent avoir un double impact sur les territoires de faible densité. Par exemple, une infrastructure de transport améliorant la connexion entre deux métropoles (autoroute, ligne à grande vitesse *etc.*) – sans pour autant nécessairement améliorer la connectivité aux territoires périphériques et être à leur bénéfique, l'effet tunnel restreignant la desserte de proximité –, consomme à la fois des espaces agricoles et naturels, puis « re-consomme » des espaces agricoles en compensation des espaces naturels détruits (Labat, 2016). L'effet « double-peine » est dénoncé par les acteurs du monde agricole, dont le sentiment est que l'espace agricole constitue une réserve au profit de la gestion de l'étalement urbain plutôt qu'un espace consacré et aliéné à la production agro-alimentaire. Ainsi, la fonction patrimoniale peut être antagonique à la fonction productive. Parallèlement, les relations de causalité étant multiples lorsqu'il s'agit d'aménagement des territoires, les mesures de protection favorisent la qualité paysagère et environnementale et conduisent à renforcer l'attractivité liée à la fonction récréative, ce qui participe de la transition d'une économie essentiellement productive des périphéries vers une économie à dominante présentielle. C'est ainsi que l'objectif du développement local n'est pas seulement d'améliorer (de maintenir *a minima*) la qualité de vie de la population résidente, il est aussi de satisfaire à des besoins d'intérêt général (de production et de conservation) et de satisfaire au besoin récréatif de populations qui viennent séjourner lors de périodes plus ou moins longues sur le territoire. Généralisée à l'ensemble des territoires, cette dernière fonction trouve sa traduction concrète dans la systématisation du transfert de la compétence qu'est la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » à l'échelon intercommunal, avec les lois MAPTAM et NOTRe⁴⁶. La compétence tourisme étant partagée⁴⁷, les divers niveaux des collectivités locales se dotent de documents d'orientation et de stratégies visant à organiser l'offre touristique pour tirer profit de la manne présentielle – la Région et le Département portent respectivement le Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs et le Schéma d'Aménagement Touristique Départemental. Toutes les catégories spatiales sont concernées, des espaces les plus densément peuplés aux moins densément peuplés. Les espaces les moins denses font l'objet d'une promotion spécifique, l'offre des périphéries venant diversifier l'offre existante à l'échelle régionale, illustrant ainsi le changement de rôle

⁴⁶ La loi MAPTAM a d'abord transféré la compétence de plein droit de promotion du tourisme aux communautés urbaines (Article L5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)) et aux Métropoles (article L3641-1 du CGCT), puis la loi NOTRe aux communautés d'agglomérations (article L5216-5 du CGCT) et aux communautés de communes (article L5214-16 du CGCT).

⁴⁷ Article L.111-1 du Code du Tourisme : « L'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération de façon coordonnée ».

qui leur est attribué. Nous verrons à ce propos les impacts des stratégies touristiques sur l'uniformisation des périphéries (Chapitre 4.C.3.) et sur leur mise en concurrence (Chapitre 6.A.2.).

Finalement, nous pouvons en retenir, en suivant Yvon Le Caro dans la conclusion de sa thèse, que « dans le cadre d'une urbanité généralisée, le paysage, urbain comme rural, est perçu comme le cadre de vie, et l'espace, de ressource minière, devient écoumène, maison commune des hommes qui l'habitent » (Le Caro, 2007, p. 385). Dès lors, l'espace est pensé et aménagé pour l'ensemble des habitants, qu'ils résident dans des espaces centraux ou périphériques. Cependant, la capacité à déterminer la fonction de l'espace tend à se concentrer dans les lieux de pouvoir, c'est-à-dire les centres, et à échapper aux acteurs des périphéries qui subissent les attributions fonctionnelles émises par le centre, comme dans l'exemple de l'étalement urbain et des compensations écologiques retenues sur des espaces agricoles. Pour éclairer notre propos, revenons-en à la notion de *marginalisation* telle que la conçoit Samuel Depraz (2017) :

« Le terme renvoie aux mécanismes fondamentaux de production des inégalités dans la société ; ceci appelle notamment les notions fortes de ségrégation et d'exclusion. Par « production des inégalités », on ne sous-entend pas que les marges sont le résultat d'une stratégie de classe explicite de mise à l'écart du plus grand nombre, malgré ce que la critique la plus radicale tendrait à laisser croire. Plus subtilement, pour Henri Lefebvre (1967), une « stratégie de classe » n'est pas « une suite d'actes concertés, planifiés, avec un seul objectif », mais le résultat de « plusieurs actions, axées sur plusieurs objectifs », parfois contradictoires et même portées par des acteurs pétris de bonne volonté, empreints de philanthropie et d'humanisme (Lefebvre, 1967, p. 14). Le résultat est indirect, en ce que ces acteurs imposent, en dépit d'eux-mêmes parfois, des normes dominantes et (re)produisent de ce fait des inégalités plus qu'ils ne les réduisent. Les mécanismes de marginalisation ne sont donc pas consciemment activés, mais le résultat, lui, est explicite. Tout l'espace est, par là même, le résultat d'une construction sociale et l'expression politique des jeux de domination. » (Samuel Depraz, 2017, pp. 9-10)

Ainsi, notre objectif n'est pas de désigner des responsables de la (re)production de la domination à l'échelle des territoires, celle-ci étant peu conscientisée. Il est de déterminer et d'analyser, à l'aide du modèle centre-périphérie, les relations de domination qui existent entre les territoires pour mieux les déconstruire collectivement.

C. Problématique et démarche de recherche

1. Question de recherche et hypothèses

Nous posons le constat préalable selon lequel les territoires voient leurs représentations et leurs relations évoluer avec le processus de métropolisation. En affirmant le rôle des Métropoles (avec les lois MAPTAM et NOTRe en particulier), c'est tout un modèle d'aménagement qui est favorisé, reposant sur une logique réticulaire, sur l'égalité des chances et sur la libéralisation des relations entre les territoires. S'établit une idéologie selon laquelle la régulation par les lois du marché suffirait à produire une redistribution entre les territoires, passant par la production et la mise en circulation par chacun de ressources territoriales différenciées, leur conférant à chacun un rôle dans l'interdépendance généralisée et permettant à terme leur émancipation. Un tel système suppose une certaine égalité entre les territoires et des structures de dialogue leur permettant de définir les conditions de leur réciprocité et de leur complémentarité. **Notre questionnement de recherche est relatif à l'effectivité des présupposés à un tel système idéal : qu'en est-il de l'égalité entre les territoires et de leurs structures de dialogue ?** Nous émettons une critique du modèle d'aménagement actuel qui repose sur deux hypothèses :

- 1) D'abord, nous pouvons toujours parler de rapports centres-périphéries, où les territoires entretiennent des relations asymétriques. Nous posons comme hypothèse qu'apparaissent des distorsions entre un système territorial idéal et le système réel, où les inégalités entre les territoires nécessitent toujours l'intervention de l'État-providence. S'observerait ainsi plutôt un système où les territoires périphériques n'auraient pas les capacités d'émettre ni de la ressource territoriale, ni de la différenciation, et se trouveraient dans l'obligation d'émettre de la ressource générique pour obtenir les moyens de leur développement, les confinant toujours davantage dans une relation de dépendance au centre.
- 2) Ensuite, les relations de complémentarité induisent une dialectique entre les territoires centraux et périphériques. Nous émettons des doutes quant à la solidarité de principe qui lierait les territoires dans un contexte où la réciprocité, d'une part, et la compétition, d'autre part, sont mises à l'honneur. Pourtant, la solidarité est un préalable à la définition des productions de ressources différenciées par les territoires et à l'acceptation de la rétribution des charges (de centralité ou de périphérie) qu'ils assument et qui ne sont pas, à ce jour, monétisées. Nous posons comme hypothèse que les territoires ne sont pas solidaires les uns des autres et que les outils de dialogue sont insuffisants – voire qu'ils se détériorent avec les dernières réformes territoriales –, entre centres et périphéries d'une part, et entre périphéries d'autre part.

Pour terminer, et c'est un prolongement des deux hypothèses, nous posons une réflexion sur la relativité de la relation de domination : les périphéries peuvent-elles s'extraire – au moins partiellement – de l'influence métropolitaine, *i.e.* ont-elles des fondements organisationnels et énergétiques, pour reprendre les termes de Christiane Rolland-May, qui leur assurent une autonomie dans la définition de leurs ressources et de leur trajectoire territoriale ? C'est ce que tentent de définir certains chercheurs en établissant des paramètres d'indépendance (voir Chapitre 2.A.). Comment les périphéries sous influence tentent de se dégager du poids de leurs voisins (fondement « topologique ») – si elles tentent de s'en dégager –, c'est-à-dire de « s'émanciper » tout en subissant des pressions importantes, mécaniques (phénomènes d'étalement urbain par exemple) et institutionnelles ? Ce sujet renvoie à des trajectoires des périphéries antagonistes : apparaîtrait soit une uniformisation des périphéries par l'apparition d'un modèle unique de relation au centre, soit, au contraire, une hétérogénéisation des périphéries par renforcement des logiques de différenciation. Ces deux logiques gravitent respectivement autour des notions de ressource générique – une ressource mobilisable dans la majeure partie des territoires périphériques, comme la ressource foncière, mettant en concurrence les territoires qui la propose – et de ressource territoriale – une ressource spécifique au territoire, construites par ses acteurs, peu délocalisable et peu reproductible, qui rend le territoire unique et lui permet de négocier son rôle auprès du centre. Ce thème renvoie donc à la capacité des territoires à déterminer un projet de territoire et des ressources territoriales : c'est l'objet du Chapitre 4.

2. Les six terrains d'étude

De la notion de *marges*, nous retenons l'intérêt de porter un regard renouvelé sur les périphéries et de questionner leur place dans le système d'interdépendance pour comprendre le fonctionnement global dudit système territorial. Pour reprendre Olivier Milhaud :

« Penser la géographie de la France depuis ses espaces oubliés, ses marginaux, ses autres façons de faire territoire, c'est donc oser un pas de côté, en ne partant pas des pôles organisateurs, des armatures structurantes, des jeux d'acteurs officiels, mais plutôt des espaces excentrés et excentriques » (Olivier Milhaud, 2017, p 2)

Nous retenons aussi l'idée d'un *processus de marginalisation* qui a deux implications :

- i) La marginalisation est le produit d'une évolution des relations et des interactions entre les territoires ;
- ii) La marginalisation induit une évolution des inégalités entre les territoires.

En effet, comme le rappelle Brigitte Prost :

« Cette marginalisation d'espaces qui étaient intégrés à des territoires dynamiques et qui n'ont pas pu ou su en suivre l'évolution, doit attirer l'attention sur les inégalités territoriales et sur la nécessité de considérer, dans toute politique d'aménagement, la plus ou moins grande fragilité de certaines portions de l'espace face à la dynamique dominante, la plus ou moins grande compétitivité de certains éléments du système. » (Brigitte Prost, 2004, p 180)

Nous déterminons ainsi un ensemble de terrains de recherches en situation de périphéries vis-à-vis de centres, en Région Occitanie. Dans une perspective monographique, nous prenons le temps d'une description analytique de l'environnement systémique – la Région Occitanie (Chapitre 3.A.) –, dans lequel sont situés les éléments que nous étudions – six communautés de communes (Chapitre 3.B.). Nous reviendrons en détails lors du prochain chapitre sur la présentation des terrains et sur les critères qui ont prévalu à leur sélection. Signalons d'ores et déjà que nous nous appuyons, pour les déterminer, sur ce que nous nommons un « front de métropolisation ». La délimitation d'un « front » marque la limite extérieure de la périphérie selon Samuel Depraz (2017), un front étant « la portée maximale de l'influence du centre (ex. : front d'urbanisation, front de gentrification, front pionnier *etc.*) » (Depraz, 2017, p. 22). Souhaitant étudier les influences des métropoles, qui ne s'évanouissent pas une fois ce « front » franchi, nous observons des intercommunalités situées à la lisière du « front de métropolisation », dont nous estimons qu'il est, dans les représentations collectives, marqué par les grandes aires urbaines de l'Insee (voir Carte 2 et Carte 12). Nos terrains de recherche se trouvent ainsi à la lisière des aires urbaines, du « front de métropolisation » donc. Ils se situent à la lisière géographique des définitions de périphérie et de marge. Ils permettent de questionner la distinction de ces termes et leurs porosités. Ces terrains d'études permettent enfin d'explorer l'ensemble des questions que nous avons émises jusqu'ici, synthétisées sous la forme des hypothèses précédentes.

3. Deux catégories d'acteurs qui font les territoires

Pour tester l'effectivité de nos hypothèses, nous mettons en œuvre une observation et une analyse des représentations pour repérer les décalages entre les modèles de gestion des territoires et les dynamiques réelles du changement socio-spatial. Nous nous appuyons à ces fins sur la méthode déployée par Nicole Mathieu :

« Je propose une méthode pour analyser le rapport qui s'établit entre le changement conceptuel des représentations du rural et de l'urbain (et des valeurs qui leur sont associées dans le temps), et l'action territoriale elle-même. Cette action est présente à différents niveaux, celui de l'État et de la sphère politique en aménageant le territoire (de la commune à la région, en passant par l'intercommunalité, le "mille-feuille de l'action territoriale"), celui de la société civile à travers ses formes collectives comme celles des associations, mais aussi à travers l'action "géographique" de chaque individu (et de chaque membre d'un ménage, d'une famille) qui se manifeste dans sa mobilité spatiale et son ancrage résidentiel (que nous avons appelé "mode d'habiter"). » (Nicole Mathieu, 2004)

Puisque nous questionnons les représentations des acteurs sur la transformation des relations entre les territoires, nous menons une enquête qualitative auprès d'un large échantillon d'individus des communautés de communes étudiées.

Nous décomposons l'échantillon en deux catégories, comme le propose Nicole Mathieu : au-delà des acteurs au cœur de la fabrique des territoires (élus et techniciens), nous postulons que les acteurs responsables d'entreprises, d'exploitations agricoles et d'associations portent un regard et une action sur leurs territoires qui complètent ceux des élus et des techniciens ; ils détiennent eux aussi une

capacité de production des territoires. Nous modifions légèrement les notions de « sphère politique » de Nicole Mathieu, en proposant le terme de « sphère technico-administrative » – puisqu'il s'agit par cette dénomination de souligner les ressorts actuels de la production des territoires –, et de « sphère civile », que nous nommons « sphère socio-professionnelle », en tant que la notion de sphère civile peut laisser penser que les membres de la sphère technico-administrative n'en feraient pas partie, alors qu'ils en relèvent aussi. Nous déclinons ces deux sphères en cinq catégories, listées ci-dessous (et dont nous précisons entre parenthèses la diversité des cas rencontrés dans le cadre de notre enquête) :

i) Sphère technico-administrative :

1) *des élus* de diverses collectivités territoriales, établissements publics et syndicats (communes, communautés de communes, Département, Région, Pays, Pôles d'Équilibres en Territoires Ruraux (PETR), Parcs Naturels Régionaux (PNR)) ;

2) *des techniciens de la fonction publique territoriale*, pour la plupart directeurs de leurs services ou des institutions en question (services intercommunaux – urbanisme, développement économique, juridique, Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS), offices de tourisme –, Pays, PETR, PNR, Chambre d'Agriculture, Comité Départemental au Tourisme (CDT), Agence Départementale).

ii) Sphère socio-professionnelle :

1) *des entrepreneurs* de tous secteurs d'activités (Bâtiment et Travaux Publics (BTP), artisanat (textile, ferronnerie, bijouterie), commerce, transformation et distribution de produits agro-alimentaires (en circuits-courts ou non), culture, tourisme (loisirs de pleine nature, hébergement), activités libérales (architecture, *management*)), responsables pour la plupart de petites entreprises unipersonnelles ou familiales, ou de Très Petites Entreprises⁴⁸. Trois entreprises sont plus conséquentes et sont intégrées dans des filières qui dépassent le cadre local, toutes dans l'industrie agro-alimentaire⁴⁹ ;

2) *des agriculteurs*, représentant diverses productions de la Région Occitanie plus ou moins spécialisées (productions céréalières, productions fruitières, élevage (viande, lait, laine),

⁴⁸ Une Très Petite Entreprise compte moins de 20 salariés et moins de deux millions d'euros de chiffre d'affaire.

⁴⁹ Les deux plus grosses entreprises qui font partie de l'enquête comptent 34 salariés pour JPS Lait (Ariège) en juin 2019, au moment de l'entretien, et une vingtaine de salariés à l'année pour le site d'Olonzac (Hérault) de l'Union Distillerie Méditerranée, dont la masse salariale fluctue du simple au double en fonction des saisons et des arrivages de matières premières (productions viticoles). Enfin, nous nous sommes entretenus avec le directeur de la filière bio de la coopérative Qualisol (Gers et Tarn-et-Garonne, surtout), qui compte près de 200 salariés.

viticulture, apiculture, pisciculture, sériciculture⁵⁰), diverses modalités de vente (en circuits longs (coopératives) ou en circuits courts (vente au détail à la ferme, en magasins de producteurs, *etc.*) ;

3) *des responsables d'associations* des secteurs de l'insertion sociale, de la culture, de l'éducation, de la santé et de l'environnement.

Pour déterminer les personnes à enquêter, nous avons systématiquement commencé par prendre contact avec la sphère technico-administrative des intercommunalités, à la fois directement auprès des élus ayant des responsabilités à cette échelle et en lien avec nos sujets de recherche (Présidents des communautés de communes, Vice-Présidents en charge de l'aménagement de l'espace, de l'économie, du tourisme, de l'environnement ou des politiques sociales) et à la fois auprès des services techniques (direction générale des services, services de développement économique, services d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, offices de tourisme intercommunaux). En parallèle de ces prises de contacts, nous avons joint les structures supra-communautaires (Pays/PETR, PNR) dès lors que l'intercommunalité étudiée adhérait à l'une d'elles ; là-aussi nous avons pris contact avec les élus et les services techniques. Nous avons parfois privilégié des personnalités ayant plusieurs mandats (par exemples : un élu local Vice-Président d'une intercommunalité et Président du PETR auquel elle est associée ou un élu local ayant un mandat de Conseiller Départemental ou de Conseiller Régional) pour qu'elles nous expliquent : i) la façon dont elles abordent la multiscalarité ; ii) la façon dont elles articulent leur compréhension des territoires et leur action ; iii) ce que permet leur présence à divers échelons territoriaux. L'analyse du rôle de ces acteurs fait l'objet d'un approfondissement (voir Chapitre 6.B.). Enfin, pour recenser les discours de la sphère technico-administrative, nous menons en complément une lecture des documents de planification locaux (Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUi), Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), Chartes et Projets de Territoires de Pays/PETR et PNR, documents cadres des Départements et de la Région – en particulier le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDET)). Nous avons pu confronter les discours officiels qui apparaissent dans la littérature grise aux discours que les acteurs de la sphère technico-administrative portent sur les documents eux-mêmes.

Ensuite, pour sélectionner les acteurs de la sphère socio-professionnelle qui font partie du panel, nous avons eu recours à deux procédés. D'abord, nous demandions aux acteurs de la sphère technico-administrative de décrire leurs territoires⁵¹, ce qui nous renseignait sur les activités et les lieux clés aux sujets desquels il nous faudrait rassembler plus d'informations. Nous revenions plus explicitement en fin d'entretien sur les personnes ressources à rencontrer selon eux et sur l'échange de

⁵⁰ La sériciculture correspond à l'élevage de vers à soie.

⁵¹ Les grilles d'entretiens sont différenciées en fonction des acteurs. En revanche, nous débutons tous les entretiens de la même manière : nous leur demandons de décrire leur territoire et leur activité (plus de détails sur les grilles d'entretiens par la suite).

contacts. Nous avons ciblé les activités singulières à chaque territoire, puisque nous souhaitons observer une éventuelle différenciation territoriale en fonction des ressources activées. Pour l'illustrer, prenons l'exemple de la sériciculture⁵², activité dont nous avons pris connaissance lors d'un entretien avec une élue et une technicienne en charge du développement économique, qui nous ont orienté vers un éleveur de vers à soie, qui lui-même nous a renvoyé par la suite vers une filature de soie composée de deux entreprises, aux activités éclatées entre une production locale et une production internationale de luxe. Notre compréhension du territoire et des interactions entre les acteurs de la filière en ont été améliorées progressivement. Pour compléter cette approche, nous avons rencontré des représentants d'activités présentes de manière plus générique sur les territoires, autrement dit des activités moins spécialisées : des artisans, des commerçants, des associations diverses *etc.* Ce sont autant d'éclairages sur la vie de ces territoires. Nous avons sélectionné ces acteurs en arpentant le terrain, que ce soit physiquement lors de nos déplacements ou virtuellement, puisqu'en cherchant des informations de divers ordres (des données, des itinéraires *etc.*), nous avons repéré diverses entreprises et associations.

À raison de 16 entretiens par terrain (nous travaillons sur six communautés de communes), nous comptons à l'origine rassembler un panel de 96 enquêtés. C'était une moyenne théorique que nous avons respectée puisque nous terminons notre enquête avec 100 personnes entretenues, pour moitié relevant de la sphère technico-administrative et pour moitié relevant de la sphère socio-professionnelle (voir Figure 3). Après plusieurs entretiens exploratoires réalisés entre septembre et novembre 2017, nous avons mené l'enquête principale lors de deux phases de terrain : une première de janvier à avril 2018 et une seconde de mars à juillet 2019.

Figure 3. Distribution des acteurs enquêtés selon leur sphère d'action, leur fonction et les terrains de recherche.

Fonction de l'acteur		Sphère Technico-Administrative		Sphère Socio-Professionnelle			Total
		Élu	Technicien de la FPT*	Entrepreneur	Agriculteur	Associatif	
Terrain de recherche	Bastides de Lomagne	4	6	3	2	3	18
	Quercy Vert-Aveyron	5	4	2	2	2	15
	Arize-Lèze	4	6	3	2	4	19
	Piémont Cévenol	4	2	4	2	4	16
	Lodévois et Larzac	2	7	4	2	1	16
	Minervois au Caroux	3	3	6	2	2	16
Total		22	28	22	12	16	100
		50		50			

*Fonction Publique Territoriale (FPT).

Réal. : Aurélio Labat.

⁵² À escient, puisque nous proposerons une étude de cas autour de la sériciculture (voir Chapitre 4.C.4.).

Les grilles d'entretiens sont adaptées à chaque type d'acteur (nous avons cinq grilles), elles-mêmes adaptées, au besoin, aux spécificités de l'enquête : on ne pose pas les mêmes questions à un directeur de lycée alternatif, à un salarié d'une association de réinsertion professionnelle, à un président de musée associatif ou encore à un responsable d'une association de préservation et de valorisation du patrimoine botanique, quand bien même tous font partie de notre catégorie des *responsables d'associations*, qui relève de la sphère socio-professionnelle. En revanche, nous construisons toutes les grilles sur le même modèle et dans le même but et, dans l'ordre, nous abordons les thèmes suivants :

- i) Le rapport au territoire (où il est demandé à l'enquête de décrire son activité et son territoire) ;
- ii) Le rapport à la ville (dans son activité, mais où il est aussi demandé à l'enquête de réfléchir à ses pratiques, à l'armature urbaine et aux relations aux centralités)
- iii) L'évolution du territoire et du rapport à la ville (avec une relance courante sur ce qui fait *ressource* selon lui).

Nous avons intégralement retranscrit les entretiens dans un corpus de près de 1 200 pages, que nous avons analysé par le biais de tableaux thématiques à plusieurs entrées. Finalement, nous avons mis autant que possible cette matière au cœur des développements de notre thèse, d'où la reproduction de certains *verbatim* parfois relativement long mais dont nous estimons qu'ils permettent à eux seuls d'éviter bien des paraphrases et surtout de restituer au mieux les points de vue des acteurs. À ce sujet, et cela vaut en particulier pour les membres de la sphère technico-administrative (élus et techniciens), nous prenons le parti d'indiquer le nom et la fonction de l'interlocuteur lorsque le discours a valeur officielle. Nous rendons anonyme chaque fois qu'un propos est confidentiel et/ou que sa reproduction dans la présente thèse peut porter atteinte à la personne enquêtée. Par ailleurs, nous reproduisons les discours tels qu'ils sont énoncés lors des entretiens (absence quasi-systématique de l'adverbe de négation « ne », fautes de conjugaisons *etc.*), ce pour altérer le moins possible des *verbatim* dont l'absence d'éléments para-verbaux vient déjà limiter, parfois, la compréhension pleine et entière. Dans certains cas, quand cela vient éclairer un propos, nous introduisons entre crochets des éléments précisant le contexte de l'énonciation ou l'attitude de l'interlocuteur.

Précisons notre panel. En premier lieu, notons que nous avons décidé de faire des agriculteurs une catégorie à part entière d'enquêtés. Certes, aujourd'hui, leur nombre est résiduel dans la structure d'emploi des espaces de faible densité, structure que nous retrouvons globalement dans nos terrains de recherche (voir Chapitre 3.B.), et il apparaît donc une disproportion dans notre échantillon puisque, d'une part, nous en rencontrons 12 pour 100 enquêtés (deux par terrain) et, d'autre part, nous rencontrons des responsables d'entreprises et de coopératives de l'industrie agro-alimentaire. Ceci dit, notre choix se justifie à plusieurs égards : l'industrie agro-alimentaire est l'un des secteurs de la région Occitanie les plus pourvoyeurs d'emplois (voir Chapitre 3.A.), notamment du fait que l'agriculture contribue à de nombreux emplois induits (Bontron, 1984 ; Bono et Touzard, 1999) et, au-delà, de par sa multifonctionnalité (voir Chapitre 2.B.), l'agriculture est l'un des nœuds de la relation centre-

périphérie en tant qu'elle touche autant à la matérialité des flux alimentaires – et énergétiques –, et donc au métabolisme territorial, qu'à la production d'aménités récréatives, écologiques et patrimoniales.

En second lieu, de par notre approche conceptuelle, nous avons choisi de focaliser notre enquête sur les périphéries, de *décentrer* notre regard. Nous avons donc écarté trois types d'acteurs de la sphère technico-administrative représentant des institutions dont il serait intéressant d'aller questionner le point de vue sur les relations territoriales : l'État, les Métropoles et la Région. Au cours du développement, nous aurons l'occasion de signaler sur quels sujets en particulier il serait opportun de recueillir les représentations des acteurs de ces institutions. De telles enquêtes seraient à mener dans une perspective complémentaire à notre thèse. En effet, lors de la phase d'entretiens exploratoires, en octobre et septembre 2017, nous avons rencontré deux représentants de l'État, chargés de mission dans une Direction Départementale des Territoires (DDT), et déjà nous en avons tirés des enseignements et des résultats (voir Chapitre 6.A.).

Conclusion du deuxième chapitre

Après avoir montré que les *marges* sont une sous-catégorie de *périphéries*, nous avons pu déterminer comment le modèle centre-périphérie permet d'analyser les relations qui se nouent aujourd'hui entre les territoires. En effet, ce modèle est un outil d'analyse systémique – et nous ne l'employons que comme tel – dont l'intérêt est de mettre en évidence l'existence de rapports de domination (Chapitre 2.A.). En nous appuyant dessus, nous comprenons la relation centre-périphérie comme un assujettissement de territoires par d'autres, assujettissement qui passe par l'attribution de fonctions aux périphéries qui ont tendance à répondre aux besoins des centres – centres qui ont eux-mêmes des fonctions par ailleurs. Dans un premier temps, les périphéries participent au métabolisme urbain, qui trouve sa traduction dans des flux de matières et d'énergie. Plus largement, les périphéries intègrent un système dit du « métabolisme territorial » dans lequel nous ne lisons pas seulement une circulation neutre de flux et, dépassant l'approche de l'ingénierie mésologique, où nous voyons apparaître une hiérarchisation des territoires et des relations de pouvoir (Chapitre 2.B.1.). Dans un second temps, au-delà des seuls flux matériels, les périphéries ont des fonctions récréatives, écologiques et patrimoniales qui impactent leur aménagement et qui sont sources de tensions et de conflits, ces fonctions étant parfois auxiliaires, parfois antagonistes (Chapitre 2.B.2.). De par l'existence de rapports de pouvoir et d'inégalités entre les territoires, et l'enjeu de l'aménagement étant d'assurer la cohésion sociale par une cohésion territoriale, nous mettons en doute la possibilité d'un système inter-territorial reposant sur la seule transaction de ressources, exempt de toute intervention de l'État. C'est notre première hypothèse de recherche. En complément, une telle inter-territorialité suppose une solidarité de principe et des structures de dialogue entre les territoires que nous remettons en cause. C'est là notre seconde hypothèse de recherche. Et nous pouvons alors exprimer le cœur de notre questionnement, et ce que nous cherchons à étudier sur le terrain : qu'en est-il de l'égalité entre les territoires et de leurs structures de dialogue (Chapitre 2.C.1.) ? À ces fins, nous définissons six communautés de communes périphériques de la région Occitanie (Chapitre 2.C.2.) au sein desquelles nous menons une enquête qualitative auprès d'une centaine d'acteurs technico-administratifs et socio-professionnels (Chapitre 2.C.3.).

PARTIE 2. Des périphéries en difficulté

*Où l'on étudie en eux-mêmes les éléments du système territorial
et leur environnement*

Puisque nous avons établi en première partie qu'il s'agissait d'observer le système territorial depuis ses périphéries pour étudier son fonctionnement, nous procédons en deuxième partie à une présentation analytique des terrains d'études (les six communautés de communes retenues) et de leur environnement (la Région Occitanie).

Une fois le cadre posé, nous montrons que les périphéries sont tributaires, et de plus de plus pour la plupart, de l'État et de ses revenus de transferts. Si ce n'était pas le cas, si les périphéries étaient autonomes, il n'y aurait plus de sujet de thèse. Car c'est bien un désengagement de l'État qu'une inter-territorialité de la « réciprocité » viendrait pallier, quand des territoires lui sont malgré tout dépendants.

Ce qui nous amène au second point de cette partie : les périphéries ont-elles les moyens, humains et financiers, de déterminer des projets de territoires et des stratégies territorialisées ? C'est-à-dire, ont-elles les moyens, tout simplement, d'intégrer un système territorial au sein duquel elles doivent faire circuler des valeurs ? Là où la différenciation est censée prévaloir, nous nous intéressons à la standardisation des périphéries et aux difficultés auxquelles elles font face pour produire des ressources territoriales.

De façon transversale, nous proposons une réflexion sur le récit territorial, à toutes les échelles, et aux problématiques que soulèvent la fabrique des territoires et la surabondance narrative. Peut-être qu'un récit commun permettrait plus de cohésion qu'un ensemble de récits locaux.

Chapitre 3. Rapports centre-périphérie : le cas de la Région Occitanie

Une périphérie n'est pas extérieure à un système, elle y est intégrée. Un lieu est déterminé par son « emplacement » – c'est-à-dire par « les relations de voisinage entre points ou éléments » (Foucault, 1984 [1967]), soit son positionnement *par rapport à* – dans un environnement. Cet environnement est un contexte, celui de la Région Occitanie, dont nous choisissons de produire une description analytique (Chapitre 3.A.). Nous revenons d'abord à la couture récente qui lie deux anciennes Régions depuis 2016 – ex-Languedoc-Roussillon et ex-Midi-Pyrénées –, et en particulier sur la diversité des situations territoriales au sein de ce grand ensemble qu'est la Région Occitanie d'une part, et sur la coexistence d'une double armature urbaine organisée autour des systèmes urbains de Montpellier et de Toulouse qui viennent structurer l'ossature régionale d'autre part (Chapitre 3.A.1.). Toujours pour contextualiser, nous rappelons quelques généralités sur les dynamiques économiques régionales, en termes d'industrie, d'agriculture et de tourisme (Chapitre 3.A.2.). Pour terminer cet exercice monographique, nous détaillons les trajectoires des métropoles toulousaine et montpelliéraine et les enjeux qui les traversent, ces métropoles étant des éléments principaux dans les relations centres-périphéries que nous étudions. Enfin, nous portons en deux temps notre focale sur les périphéries elles-mêmes qui sont notre terrain de recherche (Chapitres 3.B. et 3.C.).

Les travaux menés dans le cadre de cette thèse ont lieu dans un contexte de recomposition territoriale consécutive d'une nouvelle réorganisation des compétences et des échelles de l'action publique. Les lois MAPTAM et NOTRe constituent le point de départ de notre réflexion sur le modèle centre-périphérie, en tant qu'elles représentent la concrétisation d'une logique d'aménagement et qu'elles impactent les territoires dans leur fonctionnement. En passant par l'achèvement de la carte intercommunale⁵³, l'enjeu principal de ces réformes reste le renforcement du couple Région/EPCI (Métropoles ou autres formes d'intercommunalités) pour mener l'action publique – au détriment des communes et des Départements. Par ailleurs, les principes fondamentaux de la doctrine sont le fonctionnement par territoires de projets et la contractualisation entre les territoires. L'intercommunalité, à la fois territoire de gestion et territoire de projet, est l'échelon que nous étudions. Nous retenons six communautés de communes de la Région Occitanie pour composer notre terrain, *via* un critère administratif – toutes ont fait l'objet d'une fusion récente – et *via* un critère géographique de positionnement vis-à-vis des centralités que sont les métropoles toulousaine et montpelliéraine. Nous présentons chacune de ces intercommunalités dans une perspective narrative (Chapitre 3.B.). Dans un

⁵³ Qu'il s'agisse de communautés de communes, de communautés d'agglomérations, de communautés urbaines ou de Métropoles.

second temps, nous menons une approche analytique de ces intercommunalités, le but étant de révéler leurs structurations socio-démographiques et d'en tirer des conclusions quant aux enjeux qui les traversent, en particulier au regard des enjeux (ou « défis ») que nous aurons d'abord pu relever à l'échelle régionale (Chapitre 3.C).

A. L'environnement systémique des périphéries en Région Occitanie

1. La Région Occitanie, une diversité de réalités territoriales pour un « ensemble » régional

a. Deux Régions en une : une couture récente

La Région Occitanie est issue de la fusion des ex-régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon (voir Carte 7), suite à la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Étant donné que pendant 30 ans, les objectifs de chacune de ces deux Régions étaient de se différencier l'une de l'autre, la question s'est rapidement posée de la possibilité d'une intégration cohérente en une seule entité (Négrier et Simoulin, 2018). Progressivement, la construction de la Région Occitanie s'opère, d'abord *via* une production discursive *a priori*, visant à légitimer son périmètre, ensuite par une autoproduction dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences.

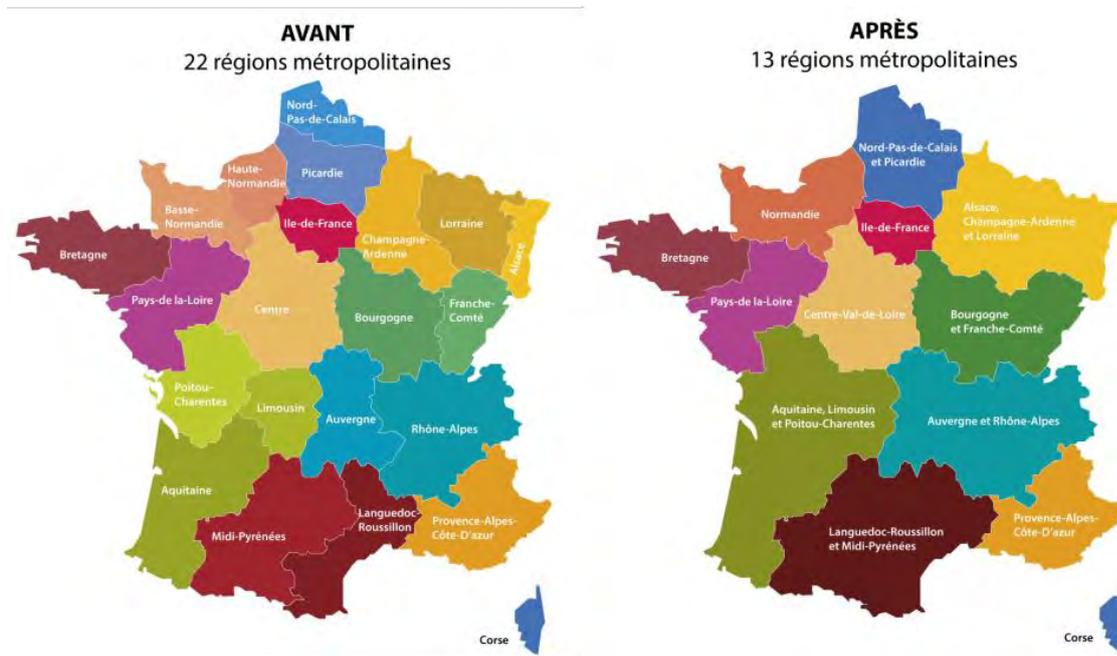
Comme pour tout territoire, la définition d'une identité territoriale cohérente est nécessaire à l'identification des citoyens au territoire, aussi artificiel que soit le procédé :

« Alors que les collectivités politiques sont en recomposition territoriale permanente, elles s'affichent en même temps et paradoxalement comme le fruit d'une histoire la plus longue possible. Le socle historique et culturel indispensable à tout territoire pour apparaître comme une construction politique légitime est ainsi régulièrement retravaillé par des acteurs qui souhaitent soit le renforcer soit le saper (mais pour le relégitimer ensuite et faire oublier sa recomposition récente). » (Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi, Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin, 2018)

Dans cette optique, des éléments historiques permettent de couder les anciennes régions entre elles et sont mobilisés pour justifier du rapprochement, comme le fait la Région Occitanie en rappelant que « les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ont de tout temps tissé des liens et multiplié les échanges. La preuve par l'Histoire... »⁵⁴ – et d'évoquer la première organisation du Languedoc avec les invasions romaines du II^{ème} siècle avant Jésus-Christ, la province de la Narbonnaise s'étendant de l'Ouest de Toulouse à la Provence, le remplacement de Narbonne par Toulouse comme capitale au Bas Empire, l'étendue du Comté de Toulouse qui atteint le Rhône sous les Carolingiens *etc.* Autant d'éléments qui pourraient d'ailleurs justifier d'autres rapprochements si mobilisés dans d'autres circonstances.

⁵⁴ Source : site internet de la Région Occitanie. URL : <https://www.laregion.fr/Une-histoire-partagee-35357> Dernière consultation : 06/04/2020.

Carte 7. Les régions françaises avant et après le redécoupage du 01/01/2016.



Source : Site internet du Ministère de l'Intérieur.

En revanche, en mettant en œuvre ses compétences, la nouvelle Région se produit elle-même. Pour orienter son action, la Région Occitanie se dote d'un document qu'elle intitule *Stratégie Régionale pour l'Emploi et la Croissance* (2017 (a)) et qui préfigure trois documents obligatoires : le Schéma Régional du Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), le Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CPRDFOP) et le Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI). Elle amorce un premier diagnostic dans ce document qui permet de définir les enjeux qui traversent son territoire. Ce diagnostic et le partage de perspectives communes par les acteurs de la Région est complété à l'occasion de l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) – intitulé Occitanie 2040 et arrêté le 19 décembre 2019. Le SRADDET a un triple objectif : il est transversal, intégrateur et prescriptif. Il est transversal puisqu'il aborde plusieurs thématiques, intégrateur puisqu'il rassemble plusieurs documents qui existaient séparément auparavant et prescriptif en ce qu'il s'impose aux documents de planification locaux dans la hiérarchie des documents. Le porter-à-connaissance de l'État concernant les attendus liés à l'élaboration du SRADDET, corédigé par la Délégation Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) et la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), rappelle « les objectifs que doit fixer le schéma à moyen et long termes : l'équilibre et l'égalité des territoires, l'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, le désenclavement des territoires ruraux, l'habitat, la gestion économe de l'espace, l'intermodalité et le développement des transports de personnes et de marchandises (...), la maîtrise et la valorisation de l'énergie (...), la lutte contre le changement

climatique (...), la pollution de l'air (...), la protection et la restauration de la biodiversité, la prévention et la gestion des déchets (...) » (DRAAF et DREAL, 20107, pp. 3-4). La cohésion des territoires est une compétence de la Région et les objectifs du SRADDET rappellent la primauté de cette mission. Le SRADDET a ainsi été l'occasion de réaliser un diagnostic transversal d'échelle régionale⁵⁵, d'organiser la rencontre de nombreux élus et acteurs locaux au cours d'une concertation et de déterminer les enjeux du territoire et des stratégies pour y répondre. Trois « défis » transversaux sont identifiés dans la *Synthèse du rapport d'objectifs du SRADDET. Occitanie 2040. Construisons notre futur dès à présent* (Région Occitanie, 2019). Il s'agit des :

« Défi de l'attractivité, pour accueillir bien et durablement »

« Défi des coopérations pour renforcer les solidarités territoriales »

« Défi du rayonnement pour un développement vertueux de tous les territoires »

Voyons ce qu'il en est en présentant plus en détails la Région Occitanie.

b. Derrière la moyenne, un contexte régional bigarré

La Région Occitanie compte 5 845 000 habitants⁵⁶ environ en 2017, sur une superficie de 72 724 km². Cela en fait la seconde plus grande Région française⁵⁷, avec un record de 13 Départements couverts. À ce titre, elle est souvent comparée à d'autres entités européennes, comme l'Irlande (70 274 km²) ou le Benelux (76 657 km²). La Région Occitanie compte plusieurs ensembles géographiques aux enjeux différents : la montagne – fortement présente avec le Sud du Massif Central et l'Est des Pyrénées –, la façade littorale méditerranéenne et la plaine – qu'il s'agisse du couloir Montauban/vallée du Rhône à l'Est ou de la vallée du Rhône elle-même qui marque la limite physique de la Région (Taulelle, 2018).

La densité moyenne de 80,4 hab./km² ne rend ainsi pas compte des disparités importantes dans le territoire. Les métropoles et l'armature urbaine sont très denses quand des espaces peuvent atteindre de très faibles densités, en particulier dans les zones de montagne. Toujours en 2017, la Haute-Garonne, où se situe Toulouse, compte 1 362 672 habitants⁵⁸ et l'Hérault, où se situe Montpellier, 1 144 892. D'autres Départements dits « ruraux » comptent

⁵⁵ La Coopérative Acadie, bureau d'étude privé, a été missionnée pour produire le diagnostic et la formalisation des enjeux et des prescriptions, en dialogue permanent avec la Région. C'est elle aussi qui a été chargée de la formulation de ces éléments auprès des acteurs locaux lors des réunions publiques dites « de concertation », accompagnée dans ces temps d'un second bureau d'études, Échelles et Territoires, représenté par Brice Navereau et Josselin Tallec.

⁵⁶ Sans contre-indication, toutes les données ont la même source : site internet de l'Insee, Dossier complet, Région Occitanie [En ligne] URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=REG-76> [Dernière consultation : 08/04/2021]

⁵⁷ La plus grande des Régions est la Nouvelle Aquitaine avec environ autant d'habitants (5 957 000 en 2017) pour une superficie de 84 036 km², soit presque 10 fois plus que la plus petite des Régions, la Corse, qui compte 8 722 km².

⁵⁸ Source : site internet de l'Insee [En ligne] URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4269990> [Dernière consultation : 08/04/2021]. La même source est utilisée pour les populations des départements suivants.

moins de 200 000 habitants : le Gers (191 091 habitants), le Lot (173 828 habitants), l'Ariège (153 153 habitants) et enfin la Lozère (76 601 habitants).

Carte 8. La Région Occitanie : une couture qui donne lieu à un vaste ensemble géographique.



Selon l'Insee, la Région Occitanie connaît un taux d'accroissement démographique moyen de + 0,8 % entre 2012 et 2017, une croissance moyenne deux fois plus forte que la moyenne métropolitaine (0,4 %). La croissance démographique est principalement due à l'excédent migratoire (+ 0,7 %), le solde naturel positif restant quasi-nul (+ 0,1 %). Cet excédent migratoire caractérise la Région Occitanie et la place en tête des Régions d'accueil, derrière la Corse. La Région absorbe ainsi 25 % de la croissance démographique nationale depuis les années 1990 (Région Occitanie, 2019 (a)). De fortes disparités apparaissent à la lecture des évolutions démographiques. Les aires urbaines concentrent la croissance démographique (+ 1,5 %/an dans l'aire toulousaine et + 1,6 %/an dans l'aire montpelliéraine). Ainsi, 40 % de la croissance régionale est réalisée dans la seule aire urbaine de Toulouse. Les villes moyennes, à l'exception de Tarbes dont la population stagne après avoir longtemps diminué, connaissent des taux de croissance relativement élevés. Les communes des couronnes périurbaines connaissent aussi des croissances démographiques. En dehors de l'armature urbaine et des couronnes périurbaines, les effectifs des populations restent stables voire diminuent, ce qui est le cas des Hautes-Pyrénées (- 0,1 %/an) et de la Lozère (- 0,2 %/an). Suite à la désindustrialisation dans l'extraction minière et le textile, des unités urbaines ont vu leur population diminuer fortement entre les recensements de 1968 et 2015 : Mazamet (-15 %), Lavelanet (- 20 %), Lannemezan (- 33 %), Carmaux (- 35 %),

Decazeville (- 45 %), Bessèges (- 45 %) ou La Grande-Combe (- 50 %) (Insee, 2019 (b)). L'hémorragie se stabilise plus ou moins bien selon les territoires depuis le début des années 2000 et certaines de ces villes sont classées parmi les *shrinking cities*. Aux problématiques démographiques s'ajoutent donc celles de l'emploi et de la pauvreté. Le thème de l'accueil est ainsi au cœur des problématiques de la Région, en termes de quantité, de qualité et de répartition de l'afflux.

c. Deux systèmes urbains « adossés »

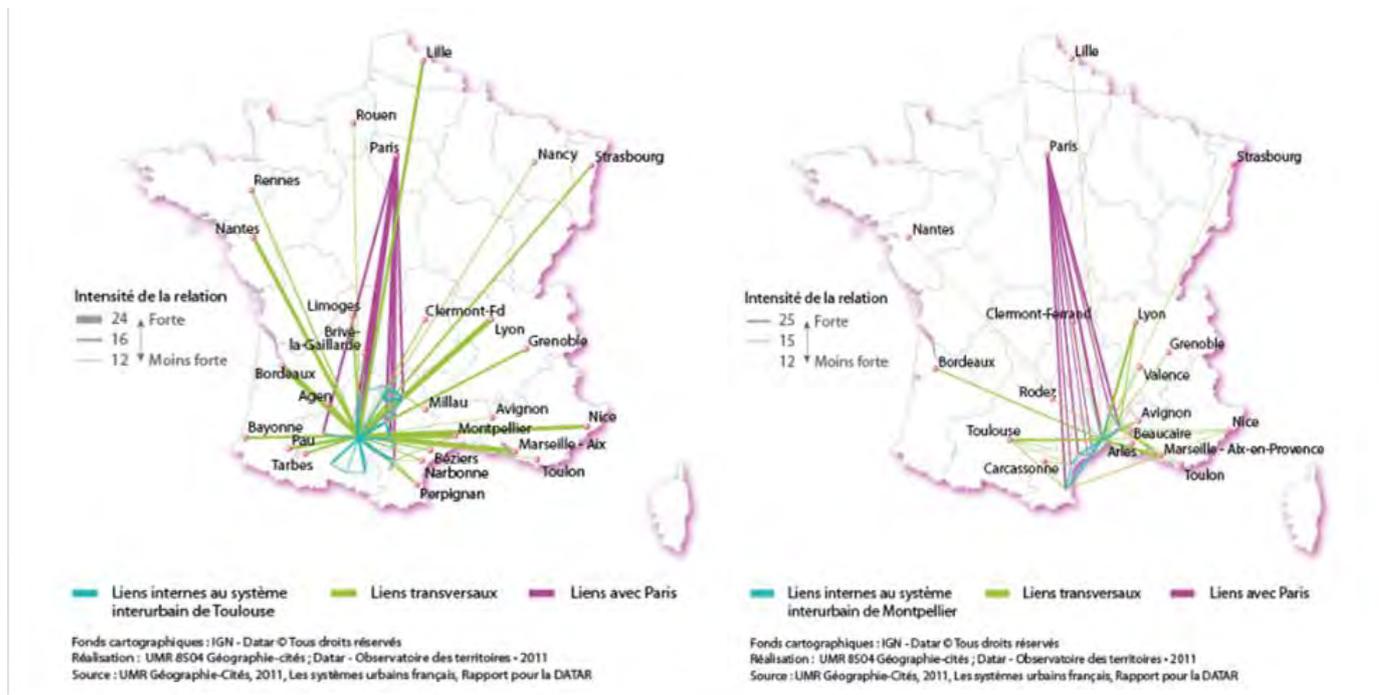
Deux systèmes urbains maillent la Région Occitanie, chacun organisé autour d'une métropole. Le système toulousain est en forme d'étoile, où Toulouse est l'épicentre d'un réseau d'une dizaine de villes moyennes. Ces villes moyennes sont les préfectures et sous-préfectures des Départements d'ex-Midi-Pyrénées – à l'exception de Tarbes qui est compris dans le système local palois – ainsi que Carcassonne, dans l'ex-Région Languedoc-Roussillon, et Agen et Villeneuve-sur-Lot, situées en Nouvelle-Aquitaine (Insee et aua/T, 2017). Le système montpelliérain est nommé « ruban » ou « arc méditerranéen ». Il va de Perpignan au Sud à Alès au Nord. Les aires urbaines de Bagnols-sur-Cèze et Beaucaire s'orientent plus vers l'aire urbaine arlésienne, intégrée au système marseillais en Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. La différence entre les deux réseaux est leur organisation : quand Toulouse est au cœur d'un système urbain en étoile, Montpellier se situe dans un réseau longitudinal et son influence reste partagée avec les autres villes de l'arc, notamment sur l'arrière-pays méditerranéen. En revanche, les liens entre aires urbaines sont plus forts dans le système montpelliérain. Avec l'étalement urbain, les aires urbaines littorales ont d'ailleurs tendance à se rejoindre physiquement et à former une conurbation allant de Sète à Nîmes (Abrantes, Soulard, Jarrige et Laurens, 2010).

Ces deux systèmes urbains communiquent peu entre eux, du moins pas plus qu'avec d'autres systèmes français (voir Carte 9). Ainsi, concernant les mobilités domicile-travail, les migrations résidentielles et les migrations d'établissements, « la plupart des échanges s'opère au sein même de chacun des réseaux » (Insee et aua/T, 2017, p. 4). Par exemple, pour les déplacements domicile-travail, « seuls 2 % des échanges entre l'ensemble des aires urbaines s'effectuent entre les réseaux toulousain et montpelliérain » (*ib.*)⁵⁹, chiffre qui monte à 10,2 % pour les transferts d'établissement et à 16 % pour les migrations résidentielles. Carcassonne joue le rôle d'interface physique entre les deux réseaux et capte une grande part de ce flux domicile-travail. Thomas Perrin (2020) renchérit en revenant sur les résultats du rapport pour France Stratégie intitulé *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants* (Brunetto, Carré, Levratto et Tessier, 2017) et rappelle que, « jusqu'à présent, les systèmes économiques des deux métropoles ne créent pas ou peu de liens entre eux, et ces métropoles sont aussi classées parmi celles qui partagent peu la dynamique d'emploi avec les territoires environnants » (Perrin, 2020,

⁵⁹ Les calculs ont été réalisés par nos soins sur la base des données du Recensement Général de la Population de 2008 et 2011.

p. 16) – information qui nous interpelle quant au supposé effet d'entraînement bénéficiant aux périphéries. Ces réseaux « adossés » (Insee et aua/T, 2017, p 1) se sont construits côte à côte au cœur de deux régions qui ont développé séparément leurs politiques d'aménagement, leurs armatures urbaines et leurs politiques de coopérations interrégionales. Cela dit, le déséquilibre entre les deux réseaux n'est évidemment pas définitif.

Carte 9. Les relations intersystèmes des systèmes toulousains et montpellierains :



1. Une dynamique économique contrastée

La Région Occitanie connaît la plus forte croissance régionale annuelle de PIB de 2008 à 2015 (+ 1 %), après la Corse (+ 1,7 %) et devant l'Île-de-France (+ 0,8 %), soit le double de la moyenne nationale (Insee, 2019 (b)). L'économie régionale s'appuie à la fois sur des secteurs industriels, agro-alimentaires et touristiques vigoureux.

a. Industrie et innovation

Aujourd'hui, l'industrie est un secteur central de l'économie régionale avec près de 220 000 emplois en 2017. Les filières qui distinguent la Région sont l'aéronautique avec 61 000 salariés – soit le tiers des effectifs nationaux –, le spatial avec 10 000 salariés – soit la moitié des effectifs nationaux (et le quart des effectifs européens) – et les systèmes embarqués avec 20 000 salariés (Région Occitanie, 2017 (a)). D'autres secteurs sont dynamiques, comme les industries agro-alimentaires (30 000 salariés), la filière des technologies de l'information et de la communication (TIC) (46 000 salariés), la filière santé (20 000 salariés) et la filière chimie (7 000 salariés) (*ib.*). En termes d'énergies renouvelables, la Région Occitanie est la Région qui couvre le mieux ses besoins en consommation d'énergie finale (22 % issus du renouvelable) et en

consommation régionale d'électricité (près de 50 %), bien que les Régions Auvergne Rhône-Alpes et Grand-Est produisent quantitativement plus d'énergies renouvelables.

La Région Occitanie et ses deux métropoles sont résolument tournées vers l'économie de la connaissance et de l'innovation. Un indice de l'immersion dans cette économie est la part du PIB régional dévolu aux dépenses en recherche et développement. « Avec 3,7 % de dépenses de recherche et de développement (R&D) dans le PIB en 2015, l'Occitanie est avec l'Île-de-France la seule région française à atteindre l'objectif européen de 3 % de dépenses de R&D » (Insee, 2019 b), objectif formulé dans la stratégie Europe 2020 adoptée en 2010 par l'Union Européenne afin de réorienter au maximum les industries vers ce secteur. Près de 30 000 chercheurs sont ainsi employés dans la Région et, selon l'Institut National de la Propriété Intellectuelle (2019), la Région Occitanie est la 3ème de France en nombre de demandes de dépôts de brevets en 2018. Avec plus de 250 000 étudiants, la Région Occitanie est un centre universitaire majeur en France. Les académies de Toulouse et Montpellier accueillent respectivement 139 000 et 114 000 étudiants en 2017-2018, ce qui en fait les 6ème et 10ème villes en nombre d'étudiants, devant l'académie de Aix-Marseille (109 000 étudiants) par exemple.

Dans la même optique, la Région compte 15 pôles de compétitivité qui rassemblent des entreprises, des laboratoires et des centres de formation dans différents secteurs industriels. La Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie les liste et donne un aperçu des spécialisations régionales : « Aérospace Vallée » est d'ampleur mondiale, le Pôle EAU et le Pôle mer sont à vocation mondiale, viennent ensuite « Agri Sud-Ouest Innovation (agro-alimentaire), Cancer Bio Santé (biotechnologies, santé), Elopsys (optique, photonique, Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)), Eurobiomed (maladies orphelines et pathologies émergentes), Qualiméditerranée (agronomie), DERBI (énergies renouvelables, matériaux), Trimatec (procédés propres et sobres pour l'industrie), Optitec (photonique et optique), le Pôle Européen de la Céramique (microtechnique, mécanique), le Pôle Risques (risques et vulnérabilité des territoires), Terralia (agriculture, agroalimentaire) et Viameca (biens de consommation, matériaux) »⁶⁰.

L'actualité rend compte de l'importance accordée à l'innovation avec la création par la Région Occitanie de deux « cités des start-ups » à Toulouse et Montpellier. La Cité des Start-ups de Toulouse a ouvert le 02 mars 2020 dans les anciennes halles de Latécoère à Montaudran. Elle est le symbole de l'histoire locale, liant le « berceau de l'aéronautique à Toulouse » à « une vocation très contemporaine », celle d'être « 100 % dédiée à l'innovation »⁶¹. La Cité de l'Économie et des Métiers de Demain à Montpellier, dans le quartier Odysseum, est quant à elle un espace dédié à l'accompagnement et à la mise en réseau des entreprises pour répondre aux

⁶⁰ Source : site internet du réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie. [En ligne] URL : <https://tourisme.cci.fr/web/informations-economiques/occitanie/-/article/Pr%C3%A9sentation/la-region-occitanie> [Dernière consultation : 05/04/2020].

⁶¹ Source : site internet de la Région Occitanie [En ligne] URL : <https://www.laregion.fr/la-cite> [Dernière consultation : 05/04/2020].

mutations techno-économiques (robotisation, intelligence artificielle, traitement des données *etc.*).

Cependant, à l'échelle régionale, la répartition par secteur d'activité des salariés montre que le secteur industriel ne représente que 12 % des effectifs contre 14 % à l'échelle nationale, ce qui est compensé par une surreprésentation du tertiaire (Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) Occitanie, 2018). Selon la *Stratégie Régionale pour l'Emploi et la Croissance* de la Région Occitanie, « le déficit d'emplois productifs constaté à l'échelle de la région est nettement plus marqué dans les zones d'emploi du sud-est de la région (zones d'emplois de Perpignan, Béziers, Carcassonne, Sète ou Alès) » et « la dynamique d'innovation reste encore très concentrée sur les deux métropoles régionales, et peine à irriguer sur le reste du territoire les secteurs d'activités plus traditionnels » (Région Occitanie, 2017 a, p. 10). Des contrastes apparaissent entre les anciennes régions et entre les territoires métropolitains et non-métropolitains.

b. Une vaste région agricole

Avec la diversité climatique et géographique de la Région Occitanie, l'agriculture est un secteur omniprésent qui se retrouve sous des formes multiples. Elle est en effet la deuxième Région agricole de France, après sa voisine la Région Nouvelle-Aquitaine. En termes d'emplois d'abord, 65 433 exploitants agricoles sont recensés en 2016 selon la Chambre d'Agriculture Régionale d'Occitanie (2019)⁶², ce qui en fait à ce sujet la première région de France, avec 17 % des effectifs nationaux. Ce nombre est en baisse constante depuis plusieurs décennies, avec un fléchissement de la baisse tendancielle depuis le début des années 2000 : « comme dans le reste de la France, le nombre d'exploitations a fortement diminué et plus de la moitié a disparu entre 1980 et 2010. La baisse s'était stabilisée à - 2.5% par an entre 2000 et 2010 et semble encore ralentir depuis avec un taux de disparition moyen de - 1.4% par an » (*ib.*, p. 6). Aux exploitants s'ajoutent la main d'œuvre agricole : 98 200 Unités de Travail Annuel⁶³ sont recensés en 2015, ce qui en fait la deuxième Région française et donne un aperçu des emplois induits par cette activité.

La Surface Agricole Utile (SAU) est de 3 151 679 ha en 2016, la deuxième à l'échelle métropolitaine. La SAU rend compte des grands secteurs agricoles en Occitanie. 760 625 ha sont alloués à la culture de céréales et 340 194 à la culture d'oléo-protéagineux, ce qui en fait la cinquième Région française. Notons que la Région Occitanie produit 28 % du maïs semence, production à forte valeur-ajoutée, ce qui en fait la seconde productrice après la Région Nouvelle-Aquitaine. La Région Occitanie est la première région viticole avec 270 555 ha de vignes (dont raisin de table), soit 34 % des surfaces françaises. La Région compte 36 963 ha d'arbres fruitiers, soit 19 % des surfaces françaises, ce qui en fait la deuxième région productrice de fruits. Les

⁶² Sans contre-indication, toutes les données du paragraphe ont la même source : Chambre Régionale d'Agriculture Occitanie, 2019, "La Région Occitanie", *Agriscopie*, 12 p.

⁶³ L'Unité de Travail Annuel (UTA) est une unité de mesure du travail dans le monde agricole.

cultures maraîchères ont une place importante elles aussi avec 32 533 ha attribués à la culture de légumes frais ou secs, soit la quatrième région avec 11 % de surfaces et la première en production de fruits secs. La Région Occitanie est aussi une région d'élevage. Avec 607 835 ha de cultures fourragères et 991 296 ha de surfaces toujours en herbe, elle est la première région ovine (avec 32 % des effectifs français, 32 % de la production de viande et 70 % de la production de lait nationale) et apicole (24 % des ruches françaises), la troisième région de palmipèdes gras (15 % des effectifs français), la quatrième région caprine (12 % des effectifs français) et équine (11 % des effectifs français), la 7ème région bovine (8 % des effectifs français) et porcine (3 % des effectifs français).

Ce qui démarque la Région Occitanie est le nombre de produits labellisés. Selon l'Irqualim (l'Institut de la qualité agroalimentaire d'Occitanie), 243 produits sont sous Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine (SIQO)⁶⁴ – c'est-à-dire sous Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) et Appellation d'Origine Protégée (AOP), Indication Géographique Protégée (IGP), Spécialité Traditionnelle Garantie (STG), Label Rouge ou Agriculture Biologique (AB). Elle est la Région qui a le plus de produits engagés dans des démarches sous SIQO. Avec 60 AOP et plus de 40 IGP, le secteur viticole est le plus labellisé, ce qui rejoint la tendance nationale à l'échelle de laquelle 92 % de la production est labellisée (Institut National de l'Origine et de la Qualité, 2018). Les restructurations dans ce domaine profitent à une diminution de la production couplée à une valorisation qualitative. Ce n'est pas forcément le cas dans tous les domaines où des tendances diverses sont observées (*ib.*). Cela dit, en Région Occitanie, 42 % des exploitants agricoles commercialisent des produits sous SIQO (dont AB). À cet égard, la Région Occitanie est la première Région en agriculture biologique. En effet, 9 % des exploitations régionales sont converties en bio pour 10,5 % de la SAU. Les effectifs croissent rapidement puisque selon la DRAAF Occitanie, « en 2018, la région poursuit son essor de conversion, avec 1 185 producteurs supplémentaires par rapport à 2017, une augmentation qui porte leur nombre à 9 346, soit 23 % des producteurs bio français »⁶⁵. Au regard du nombre de produits sous SIQO, des modalités de commercialisation qui évoluent – avec 18,5 % d'exploitants qui commercialisent une partie de leurs produits *via* les circuits-courts – et de la croissance de la SAU en AB, nous pouvons noter que les transformations dans le domaine agricole suivent les demandes de consommation relatives à la qualité et à l'authenticité des produits et de leur commercialisation, ainsi qu'à la préservation environnementale. Nous retrouvons donc autant les filières longues de l'agriculture mondialisée que les filières misant sur la proximité géographique et la labellisation de l'origine et de la qualité.

L'agriculture est ainsi un secteur important en région Occitanie mais reste soumise à des fragilités. La région présente des exploitations aux tailles réduites : elles font 48 ha en moyenne

⁶⁴ Source : Site internet de l'Irqualim. URL : <https://www.irqualim.fr/produits-doccitanie-sous-signes-didentification-de-la-qualite-et-de-lorigine> dernière consultation le 04/04/2020.

⁶⁵ Source : Site internet de la DRAAF Occitanie [En ligne] URL : <http://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Agriculture-biologique,366> [dernière consultation le 04/04/2020].

contre 69 ha en France métropolitaine, ce qui impacte leur viabilité. Une grande partie du territoire est en zone défavorisée, c'est-à-dire avec des handicaps naturels qui contraignent l'activité économique (majoritairement en zones de piémont, de montagne ou de haute-montagne) : 72 % des exploitations sont concernées pour 86 % de la SAU régionale. Le vieillissement moyen des exploitants pose la question de la transmission des exploitations. L'étalement urbain augmente la pression foncière et les conflits d'usage. Enfin, la région Occitanie présente le revenu agricole moyen le plus bas de France, qui ne correspond qu'à 60 à 75 % du revenu moyen national selon les années.

c. L'enjeu constant du tourisme

Le tourisme représente 96 500 emplois pour 10,3 % du PIB régional – avec 15,9 milliards d'euros générés en 2018 –, selon le Comité Régional du Tourisme (2019)⁶⁶. Du littoral à la montagne en passant par les campagnes et les villes, le dynamisme du tourisme en Occitanie profite de la diversité des paysages de la région et des activités qui peuvent s'y tenir. Le littoral languedocien a été aménagé à des fins d'attraction touristique pendant les années 60-70 et la Région Languedoc-Roussillon affichait 34 millions de nuitées en hébergement marchand en 2015 (Cour des Comptes, 2018). Par ailleurs, la Région compte 70 ports de plaisance. Elle accueille aussi 29 stations thermales et 187 000 curistes par an, ce qui en fait la première Région thermale de France. 44 stations de ski sont établies sur le territoire, 9 dans le Massif-Central et 35 dans les Pyrénées. Plus de 38 000 km de chemins balisés sillonnent le territoire, dont le GR 10 et les Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle. Les Parcs Nationaux des Cévennes et des Pyrénées participent de la préservation des espaces naturels dont plus de 40 % sont protégés dans la Région.

La Région s'appuie sur des sites labellisés. Elle compte 8 sites remarquables classés au Patrimoine Mondial de l'UNESCO⁶⁷ en 2018, dont la cité médiévale de Carcassonne, le Pont du Gard ou le Canal du Midi. De même, elle enregistre le plus grand nombre de « Plus Beaux Villages de France » (45) et de « Pavillons bleus » (37 collectivités)⁶⁸. La Région compte 27 Villes et Pays d'Art et d'Histoire, ce qui rappelle l'importance accordée à l'offre culturelle sur le territoire avec plus de 300 musées et plus de 400 festivals et événements recensés. Aussi, en marge de la politique nationale des Grands Sites de France, la Région Midi-Pyrénées a pris l'initiative de déployer la politique régionale des Grands Sites Midi-Pyrénées, étendue ensuite à la Région Occitanie. Ce réseau labellisé a pour but de compléter la promotion des sites les plus fréquentés de la région, au nombre de 40 en 2018.

Pour autant, le tourisme présente aussi des fragilités. Notamment, la fréquentation régionale des hébergements marchands connaît une variation annuelle plus faible que la moyenne

⁶⁶Sans contre-indication, toutes les données du paragraphe ont la même source.

⁶⁷ Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO).

⁶⁸ Pavillon Bleu est un label environnemental et touristique.

nationale – + 1,5 % contre + 3,9 % entre 2010 et 2015 (Région Occitanie, 2017 (c)) –, « directement imputable à la baisse de la fréquentation étrangère » (*ib.*, p. 11). Les stations de ski sont en difficulté avec les incertitudes liées au changement climatique. Des alternatives sont recherchées avec le développement d'activités tout au long de l'année. Ainsi, le marché du tourisme vert et du tourisme des quatre saisons est encore en déploiement, quel que soit le secteur touristique concerné. Aussi, le tourisme en Languedoc-Roussillon, notamment balnéaire, est en difficulté. Les conclusions du rapport de la Cour des Comptes (2018) sont sans appel :

« L'impulsion donnée par l'État dans les années 60 a fortement contribué à augmenter l'attrait de ce territoire, mais cinquante ans plus tard, cet acquis s'avère insuffisant au regard d'une économie touristique fragile, caractérisée par un manque de dynamisme et par des difficultés en matière d'emploi (...). L'effort financier des collectivités territoriales, bien inférieur aux recettes produites par le tourisme, n'a engendré que des résultats décevants. Ceux-ci s'expliquent essentiellement par le défaut de cohérence stratégique du conseil régional de Languedoc-Roussillon dans le domaine touristique (...). La nouvelle région Occitanie doit engager d'indispensables évolutions en termes de pilotage, de gouvernance et d'accompagnement des acteurs privés du tourisme (...). » (Cour des Comptes, 2018, pp. 547-548)

Ainsi, malgré un poids économique fort et des résultats qui semblent satisfaisants au premier abord, la politique touristique est un enjeu constant et le territoire doit faire l'objet d'une promotion forte et d'innovations pour maintenir et améliorer les capacités de ce secteur. Nous verrons d'ailleurs comment la région diversifie son offre touristique par le biais des territoires périphériques qui permettent le déploiement du tourisme vert.

2. Fractures Régionales

a. Inégalités de revenus

Malgré une économie croissante et des métropoles dynamiques, la région Occitanie enregistre des inégalités de revenus importantes ; d'emblée, nous remarquons que les « effets d'entraînements » des métropoles ne sont pas suffisants à une répartition équitable des richesses sur l'ensemble des territoires. En effet, le taux de pauvreté de la région Occitanie atteint 16,8 % en 2017⁶⁹, soit plus de 2 points au-dessus de la moyenne nationale (14,5 %). Elle fait partie du groupe des 4 Régions métropolitaines aux plus forts taux de pauvreté avec Provence-Alpes-Côte d'Azur (17 %), les Hauts-de-France (17,9 %) et la Corse (18,7 %). Cela se retrouve à l'échelle départementale : 6 des 13 Départements de la Région font partie des 20 Départements aux taux de pauvreté les plus élevés (voir Figure 4). Plus particulièrement, 4 des 5 Départements de l'ex-Région Languedoc-Roussillon font partie des 10 Départements aux taux de pauvreté les plus élevés. Notons que la présence d'une métropole dynamique n'atténue pas ces effets : l'Hérault, avec Montpellier, est classé 89ème sur 96 à l'aune de cet indice. De même, avec Toulouse, la

⁶⁹ Selon l'Insee, le taux de pauvreté est le « pourcentage de la population dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est calculé au niveau de la France métropolitaine : il est égal à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble des personnes » (Insee, 2018 (c)).

Haute-Garonne est le Département de la Région au taux de pauvreté le moins élevé mais n'est classé que 31^{ème} à l'échelle nationale, avec 12,9 % de taux de pauvreté.

Figure 4. Taux de pauvreté et taux de chômage : la Région Occitanie bien représentée aux classements des 20 derniers Départements (en jaune).

Département	Taux de pauvreté (en %)	Classement (sur 96 Départements)	Département	Taux de chômage (en %)	Classement (sur 96 Départements)
Corse-du-Sud	16,5	77 ^{ème}	Drôme	9,3	77 ^{ème}
Alpes-de-Haute-Provence	16,6	78 ^{ème}	Hautes-Pyrénées	9,4	78 ^{ème}
Somme	16,6	78 ^{ème}	Var	9,5	79 ^{ème}
Val d'Oise	16,6	78 ^{ème}	Seine-Maritime	9,5	79 ^{ème}
Tarn-et-Garonne	16,8	81 ^{ème}	Tarn-et-Garonne	9,7	81 ^{ème}
Lot-et-Garonne	17	82 ^{ème}	Ardennes	9,9	82 ^{ème}
Bouches-du-Rhône	18,2	83 ^{ème}	Bouches-du-Rhône	10,1	83 ^{ème}
Creuse	18,2	83 ^{ème}	Somme	10,2	84 ^{ème}
Ariège	18,4	85 ^{ème}	Pas-de-Calais	10,2	84 ^{ème}
Aisne	18,5	86 ^{ème}	Alpes-de-Haute-Provence	10,4	86 ^{ème}
Nord	18,8	87 ^{ème}	Aube	10,7	87 ^{ème}
Ardennes	18,9	88 ^{ème}	Ariège	10,7	87 ^{ème}
Hérault	19,1	89 ^{ème}	Seine-Saint-Denis	10,8	89 ^{ème}
Gard	19,3	90 ^{ème}	Nord	11	90 ^{ème}
Pas-de-Calais	19,3	90 ^{ème}	Vaucluse	11,1	91 ^{ème}
Vaucluse	19,5	92 ^{ème}	Aude	11,5	92 ^{ème}
Pyrénées-Orientales	20,5	93 ^{ème}	Aisne	11,8	93 ^{ème}
Haute-Corse	20,6	94 ^{ème}	Gard	12	94 ^{ème}
Aude	20,8	95 ^{ème}	Hérault	12,1	95 ^{ème}
Seine-Saint-Denis	27,9	96 ^{ème}	Pyrénées-Orientales	13,9	96 ^{ème}
Moyenne métropolitaine France	14,5	-	Moyenne métropolitaine France	8,2	-

Réalisation : Aurélio Labat.

Sources : Insee, 2020, *Taux de chômage localisé au 3^{ème} trimestre 2019. Comparaisons régionales et départementales* [En ligne] URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012804#tableau-TCRD_025_tab1_departements [dernière consultation le 28/03/2020] et Insee, 2020, *Taux de pauvreté selon l'âge du référent fiscal en 2017. Comparaisons départementales* [En ligne] URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012803#tableau-TCRD_024_tab1_departements [dernière consultation le 28/03/2020].

Les taux de chômage confirment ce constat. Quand la moyenne métropolitaine nationale est de 8,2 % au second trimestre 2019, la Région Occitanie compte 10 % de chômeurs, la plaçant avant-dernière après les Hauts-de-France (10,4 %). L'Aude (11,5 %), le Gard (12 %), l'Hérault (12,1 %) et les Pyrénées-Orientales (13,9 %) sont 4 des 5 Départements aux taux de chômage les plus élevés en France métropolitaine (position que les trimestres précédents confirment) (voir Figure 4). Notons que certains Départements dits « ruraux » se démarquent avec des taux de chômage singulièrement peu élevés : l'Aveyron (6,5 %), le Gers (6,4 %) et la Lozère (5,4 %), ce qui fait de ce dernier le deuxième département français au taux de chômage le plus faible. Ruralité n'est pas pour autant synonyme de faible chômage, les Hautes-Pyrénées atteignant 9,4 % de taux de chômage et l'Ariège 10,7 %. Sans faire de généralités, tant les situations infra-départementales

sont contrastées, nous pouvons noter des tendances fortes. D'une part, dans les espaces de faibles densités que sont les vallées, les effets de la désindustrialisation et de l'exode rural ont un impact sur les dynamiques socio-économiques. D'autre part, dans le tissu urbain, et ce notamment dans l'ex-Région Languedoc-Roussillon, de nombreux quartiers de villes sont paupérisés. Ce phénomène est renforcé par la forte attractivité régionale qui hausse la pression sur le marché de l'emploi (Taulelle, 2018).

b. Forte hétérogénéité dans l'accessibilité aux services

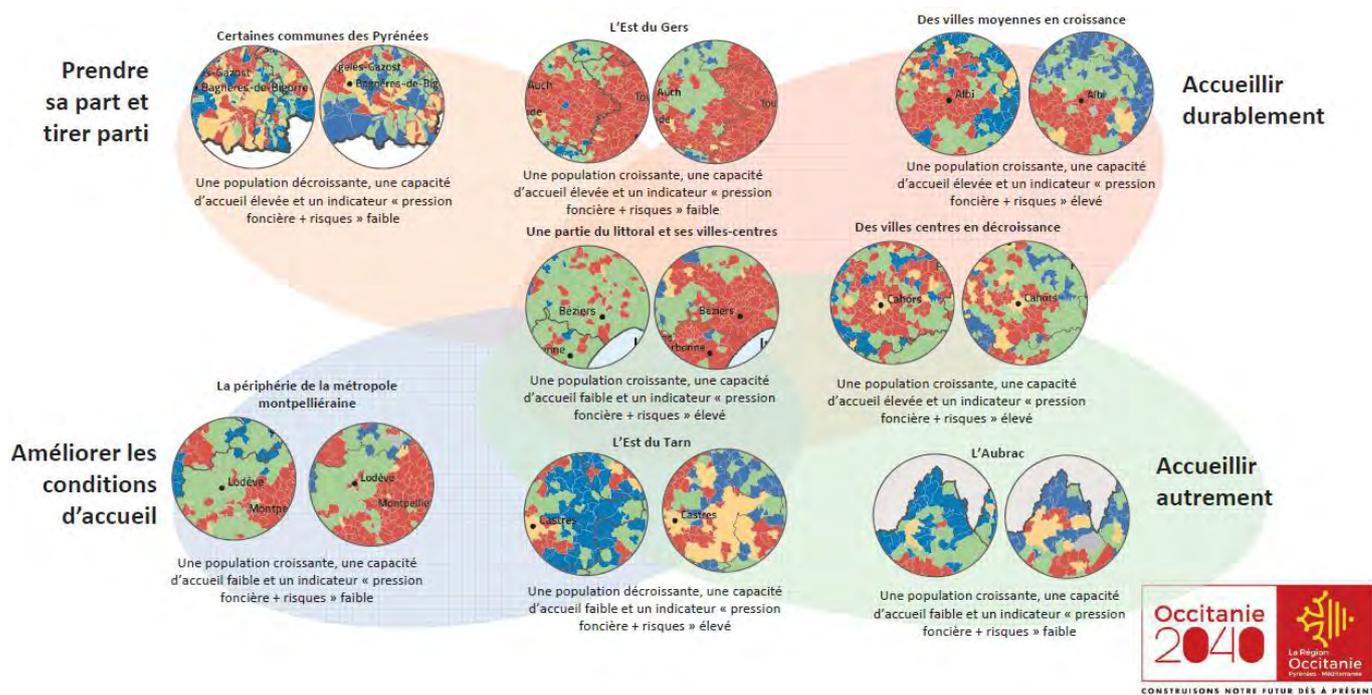
L'accessibilité aux services est une thématique souvent mise en avant dans les indicateurs de la qualité de vie (Région Occitanie, 2018 ; Insee, 2019 (a)). L'accès aux services s'appréhende souvent, au premier abord, par les temps d'accès – qu'il s'agisse de services publics, de services de santé, de commerces ou de loisirs. Généralement, plus l'on s'éloigne des villes, qui concentrent les équipements, plus les temps d'accès sont longs. Ainsi, plus le maillage urbain est lâche, plus les services sont difficiles d'accès. Il est nécessaire de compléter cette première approche par les caractéristiques des territoires et des populations, ce que propose l'Insee (2017 (a)). En effet, les services peuvent être difficilement accessibles quand les caractéristiques géographiques du territoire sont contraignantes. C'est le cas des espaces montagneux et des vallées enclavées – Pyrénées, Massif-Central et particulièrement Montagne Noire et Cévennes – ou des campagnes peu maillées – l'Ouest du Gers, le Lot par exemple. Il existe aussi des difficultés sociales qui limitent l'accessibilité aux services, même quand ceux-ci sont relativement proches, comme la dépendance aux transports en commun, une faible insertion sociale *etc.* Les territoires urbains, bien pourvus en services de tous ordres, ne sont pas exempts de problématiques d'accès. Les villes de l'arc méditerranéen présentent des problématiques sociales fortes et l'accès aux services n'est pas aisé pour tous. Enfin, certains territoires fragiles cumulent les contraintes géographiques et sociales. C'est le cas de l'arrière-pays méditerranéen ou du Couserans par exemple.

c. Regroupements par problématiques

Comme nous l'avons montré, aux échelles départementales et infra-départementales, les situations sont hétérogènes. Que l'on s'attache à observer les échelles des bassins d'emplois ou des bassins de vie vécus, nous constatons des dynamiques différentes. Or, pour favoriser l'action publique, il est préférable de regrouper les territoires par problématiques les traversant. Plusieurs catégorisations sont possibles. Les enjeux démographiques, socio-économiques et d'accès aux services évoqués précédemment sont toujours au cœur des indices construits pour réaliser ces catégorisations. C'est le cas du travail mené par les étudiants du Master Apter de l'Université Toulouse 2 Jean Jaurès (UTJJ) en 2016-2017, encadré par Mariette Sibertin-Blanc, pour le compte de la Région Occitanie. C'est aussi le cas des travaux menés lors de la réalisation du SRADDET par la coopérative Acadie, représentée par Daniel Béhar et Philippe Estèbe, qui ont axé l'analyse territoriale sur une catégorisation des territoires régionaux. Plutôt que de voir une

compétition émerger entre territoires visant à capter les investissements de développement de la Région, le principe alors affirmé est de mettre en dialogue les territoires aux enjeux communs, selon l'idée que la mise en réseau des intelligences locales (élus, techniciens et acteurs socio-professionnels) permet une mutualisation de coûts et une diffusion de l'innovation aménagiste (voir Figure 5).

Figure 5. Proposer une grille de lecture partagée : mettre en évidence des problématiques communes aux territoires à l'échelle de la nouvelle région et les catégoriser pour les faire travailler ensemble.

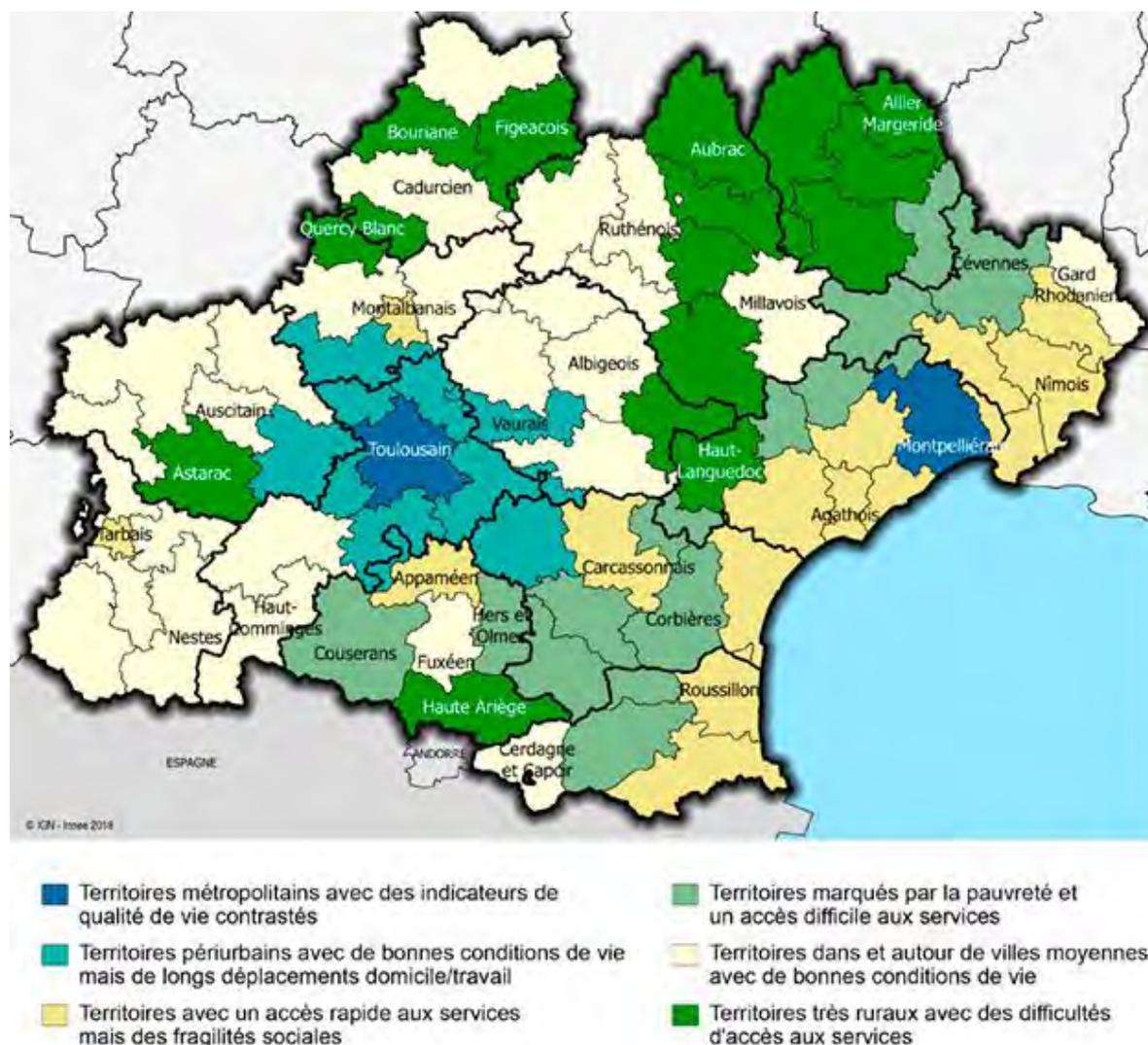


Source : Coopérative Acadie, phase de co-construction du SRADDET, atelier territorial de Sète (19/12/2017).

Enfin, l'Insee propose aussi une classification des bassins de vie régionaux par leur qualité de vie, définie via des « indicateurs de fragilités sociales (taux de pauvreté, part des jeunes non insérés...) et d'indicateurs liés à l'accès aux services et au niveau de vie médian » (Insee, 2019 (a), p. 2). Arrêtons-nous sur la carte analytique produite par l'Insee (voir Carte 10). Six catégories ressortent du traitement des données. Nous retrouvons les deux métropoles, à part, qui présentent de forts contrastes internes. Le périurbain toulousain se démarque avec des conditions de vie dites « bonnes », malgré des congestions sur les axes de transport qui perturbent l'accès aux services. L'arc urbain méditerranéen se démarque avec des difficultés sociales, à l'instar d'agglomérations de l'ex-Midi-Pyrénées (Tarbes, Montauban, Pamiers et, dans l'entre-deux, Carcassonne). Enfin, comme nous l'avons vu, les territoires plus ruraux sont distingués en deux types : ceux présentant seulement des difficultés d'accès aux services et ceux qui, en plus, sont marqués par la pauvreté. Cette catégorisation a ses limites, notamment avec la sixième catégorie qui regroupe des territoires qui ne semblent pas avoir grand-chose de commun, que sont les villes moyennes d'ex-Midi-Pyrénées (Albi, Auch, Cahors, Millau, Rodez) et les

vallées pyrénéennes. Toujours est-il que ces classifications sont des outils d'aide à la décision et sont complémentaires les unes aux autres. Elles servent de point de départ pour construire un autre regard sur des territoires – Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon – qui n'étaient jamais pensés ensemble. Elles servent donc aussi à dévoiler des enjeux communs et à construire une sensibilité d'appartenance et de communauté de destin à l'échelle de la nouvelle Région.

Carte 10. Qualité de vie en Occitanie : six profils de territoires. Typologie des 73 bassins de vie vécus d'Occitanie au regard des indicateurs de qualité de vie.



Source : Insee, 2019, « Une qualité de vie en Occitanie contrastée selon les territoires », *Insee Analyses Occitanie*, n°67, 4 p.

3. Toulouse et Montpellier, métropoles et Métropoles

a. Des métropoles modèles

Toulouse et Montpellier sont des métropoles. Certes, elles n'égalent pas par leur envergure les métropoles de rang mondial – Tokyo, New-York, Paris, Londres *etc.* – ni même les plus grandes métropoles européennes, qu'elles soient capitales nationales – Moscou, Berlin,

Madrid, Rome *etc* – ou capitales régionales – Manchester, Milan, Barcelone, Munich voire Lyon en France. Pour autant, Toulouse et Montpellier sont traversées par le phénomène de métropolisation au même titre que toutes ces agglomérations. Elles sont métropoles, villes globales et métapoles aux sens où l'entendent Cynthia Ghorra-Gobin, Saskia Sassen et François Ascher (voir Chapitre 2.A.). Voire, elles en sont des modèles exemplaires en France. Si le processus de métropolisation est à la fois un phénomène économique et urbanistique, les transformations de Toulouse et Montpellier depuis les dernières décennies peuvent être citées en modèles.

Pour comprendre en quoi Toulouse et Montpellier sont particulièrement exemplaires en ce domaine, rappelons brièvement que Olivier Bouba-Olga (2018) « [rejette] l'hypothèse d'un accroissement du processus de métropolisation » (p. 12). Selon lui, « l'accroissement du poids des fonctions dites métropolitaines, et des emplois de cadre de ces mêmes fonctions, notamment, par définition concentrées dans le haut de la hiérarchie urbaine, pourrait conduire à un renforcement du processus dit de métropolisation » (p. 5). Or, globalement, il constate une stabilité de la concentration de ces emplois dans l'ensemble des aires urbaines entre les recensements de 1982 et 2014. Pour le sous-ensemble des cadres des fonctions métropolitaines, il note une hétérogénéité de trajectoires selon les aires urbaines qui empêche d'en dégager une tendance. Cependant, deux fonctions sont particulièrement concentrées dans les plus grandes aires urbaines : la « conception-recherche » et les « prestations intellectuelles ». Les trois métropoles qui présentent les concentrations les plus fortes en « conception-recherche » sont Toulouse, Grenoble et Montpellier. Pour les « prestations intellectuelles », ce sont Montpellier, Grenoble, Toulouse, Rennes et Nantes. Cette situation ne peut s'expliquer par la place tenue par les villes dans la hiérarchie urbaine (sinon Lyon, Lille ou Marseille auraient dû se démarquer). Les explications sont à chercher plutôt, selon Olivier Bouba-Olga, du côté « d'effets de spécialisations marquées, issues de l'histoire » et « de dynamiques macro-régionales » (*ib*, p. 11). Revenons donc brièvement sur l'histoire de ces villes.

Toulouse connaît depuis les années 50 une trajectoire qui a progressivement favorisé des spécialisations dans l'aéronautique, le spatial et les systèmes embarqués. Le développement de compétences scientifiques et d'ingénieries, associées à la décentralisation de grandes écoles et de centres de recherches, ont favorisé le déploiement industriel local avec l'arrivée de grands groupes et de nombreux sous-traitants (Scott et Zuliani, 2007). Montpellier a été reconnue plus tardivement dans son rôle régional et, plus encore que Toulouse, a impulsé avec son maire Georges Frêche (1977-2004) une politique publique d'attraction des entrepreneurs pour se développer. Si Montpellier connaît son plus fort développement urbain sous le mandat de François Delmas (1959-1977) dans les années soixante et soixante-dix avec notamment l'accueil de près de 25 000 rapatriés d'Algérie et l'arrivée d'IBM, c'est bien Georges Frêche qui transforme la ville par une politique de grands travaux. Selon la formule de son maire, Montpellier devient

« la surdouée » dans les années 80 (voir Figure 6⁷⁰), adjectif réemployé à tout-va dès lors, Montpellier se distinguant régulièrement dans les classements nationaux des villes aux sujets de la qualité de vie et du dynamisme économique.

Figure 6. Affiche de campagne promotionnelle de Montpellier, 1987.



Source : Site internet de l'association Georges Frêche [En ligne] URL <http://www.georgesfreche-lassociation.fr/montpellier-la-surdouee.html> [dernière consultation le 01/05/2020]

Ainsi, chacune de ces technopoles est au cœur de l'économie de la connaissance et de l'innovation (centres universitaires, pôles de compétitivités, Cités des Start-ups *etc.*). L'un des enjeux de cette économie est l'attractivité des membres de la classe créative (Florida, 2002). Cela suppose une transformation urbaine pour concurrencer les autres villes à l'échelle nationale et mondiale *via* des politiques culturelles, architecturales, patrimoniales (Vivant, 2009) et d'accroissement des mobilités intra-urbaines et interurbaines (Ligne à Grande Vitesse (LGV), aéroports). Cette stratégie se retrouve dans le SRDEII de la Région Occitanie, qui « entend également valoriser et financer les industries culturelles et créatives, parties prenantes du

⁷⁰ Texte de l'affiche : « Jeune, belle, elle a tout pour elle : universités, recherche, cadre de vie, vie culturelle... Aussi, quand Georges Frêche, son député-maire, avance que Montpellier sera avant la fin du siècle une des capitales de l'Europe du Sud, il a la tête dans l'avenir mais toujours bien les pieds sur terre. La petite surdouée peut compter sur "Montpellier L.R. Technopole", un sacré fortifiant pour rayonner en informatique, robotique, agronomie, recherche médicale et pharmaceutique ! Première ville câblée en fibres optiques, n'est-elle pas déjà, avec son Centre d'Images, en train de séduire les nouveaux médias ? Chefs d'entreprises, la petite surdouée vous tend les bras, venez grandir et réussir avec elle. Nous vous attendons. »

développement économique, qui contribuent à l'attractivité régionale et sont porteuses d'emplois et de compétences à forte valeur ajoutée » (Région Occitanie, 2017 (b)).

Toulouse et Montpellier ont chacune déployé des politiques culturelles ambitieuses et multiplié la construction de salles de spectacles, de musées et de centres d'arts tout en proposant une offre accrue d'événements et de festivals d'envergures. L'un des derniers exemples en date est la négociation par le maire de Toulouse de l'arrivée des Halles de La Machine sur l'ancienne Piste des Géants (ancienne piste de l'Aéropostale et d'Air France) dans le nouveau quartier Toulouse Aerospace, à Montaudran, dédié à l'innovation (où l'on retrouve la Cité des Start-ups). La renommée de La Machine et la publicité autour du spectacle inaugural en centre-ville de Toulouse ont attiré près de 900 000 spectateurs.

En termes de revalorisation architecturale, la piétonisation des centres-villes est une priorité. Par exemple, Toulouse vient de rénover les allées Jean-Jaurès en « ramblas » à la barcelonaise – ce qui renvoie à la volonté de jouer dans la cour des métropoles européennes – et Montpellier rénove ses grandes places (la Comédie, l'Esplanade et le Triangle). Aussi, pour accueillir les populations et activités, des projets imposants de quartiers nouveaux voient le jour en périphérie avec Aéroconstellation ou Toulouse Aerospace à Toulouse ou le Parc Marianne à Montpellier. Certains quartiers sont entièrement rénovés comme la Cartoucherie à Toulouse. Enfin, de grands projets urbains visent à reprendre en profondeur les secteurs des gares avec le projet Toulouse Euro-Sud-Ouest à Toulouse et le Nouveau Saint Roch à Montpellier – qui prévoient chacun une tour monumentale avec la Higher Rock à Montpellier (17 étages) et l'Occitanie Tower à Toulouse (40 étages) – et dont l'un des principes fondateurs est de recentrer les mobilités dans le tissu urbain.

Ces politiques ont transformé le visage de ces deux villes et ont largement participé de leur réussite à se positionner en tête des métropoles dynamiques en France. Cependant, des effets concomitants de ségrégations socio-spatiales se produisent et la relégation des populations les plus pauvres est un phénomène que l'on retrouve dans ces deux métropoles. La gentrification est le corollaire de la construction de la ville créative, quand la gentrification n'est pas elle-même programmée pour attirer les créatifs (Vivant, 2009).

b. Des Métropoles au rôle accru

Par ailleurs, Toulouse et Montpellier sont des Métropoles de droit commun depuis la loi MAPTAM. Elles sont chacune la ville-centre de Toulouse Métropole (37 communes, 760 000 habitants environ en 2016) et de Montpellier Méditerranée Métropole (31 communes, 465 000 habitants environ en 2016). Les enjeux des Métropoles rejoignent ceux des métropoles tels que décrits jusqu'à présent :

« La métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable

et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré. » (Article L5217-1 du Code Général des Collectivités Territoriales)

À ces fins, les Métropoles se voient transférer des compétences obligatoires de plein droit en lieu et place des communes, des Départements et des Régions. Ainsi, elles exercent à la place des communes des compétences en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif, de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Elles récupèrent aussi les compétences anciennement départementales en matière de transports scolaires, de gestion des routes et des zones d'activités. Enfin, en lieu et place du Département et de la Région, elles ont compétence en matière de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Les Métropoles peuvent accéder par convention à des compétences facultatives transférées par le Département, la Région ou l'État. Les Métropoles sont des EPCI puissants au cœur des aires urbaines et ont des moyens importants pour mener leurs politiques. Les maires des ville-centres sont souvent les présidents des Métropoles, ce qui permet d'articuler les enjeux d'échelles dans ces centralités et de fluidifier l'action publique. C'est le cas pour Toulouse avec Jean-Luc Moudenc, Président de Toulouse Métropole, ou pour Montpellier avec Philippe Saurel, Président de Montpellier Méditerranée, jusqu'aux élections municipales de mars 2020, remplacé alors dans ces mêmes fonctions par Michaël Delafosse.

Les Métropoles soulèvent le problème du périmètre de gouvernance et de la gouvernance elle-même. Effectivement, leurs périmètres ne correspondent ni à l'unité urbaine, ni à l'aire urbaine mais à des associations volontaires de communes dans un établissement public de coopération intercommunale. Les périmètres des Métropoles sont ainsi dépassés par la réalité des tâches urbaines et des modes de vie de leurs habitants. La gestion urbaine ne dépend pas uniquement de la Métropole : celle-ci doit coopérer avec les collectivités voisines pour assumer les enjeux relatifs à l'aménagement des territoires. À ce sujet, Cynthia Ghorra-Gobin met en avant les liens entre métropolisation et périurbanisation quand ces deux phénomènes sont souvent distingués (2016). Pour elle, la métropolisation est une re-spatialisation du capitalisme et implique des transformations urbaines puisqu'elle concerne tant les activités économiques que la sphère de l'habiter. Ainsi, pour Cynthia Ghorra-Gobin, la métropolisation est un vecteur de restructurations territoriales qui implique une centralité et ses périphéries, centralité qui demeure malgré la multipolarisation des activités :

« La métropolisation, définie comme un processus spatial rendant compte des nouveaux agencements dans l'organisation de l'espace productif, légitime depuis une quinzaine d'années l'idée d'un territoire métropolitain structuré et ne se limitant pas à la simple juxtaposition d'une ville centrale et de banlieues résidentielles. Elle est de ce fait synonyme de désindustrialisation, de restructuration économique au profit du tertiaire ainsi que de certaines formes de décentralisation économique ou encore de diffusion systématique d'emplois et d'activités sur l'ensemble du territoire, y compris en périphérie. Le recours aux notions de décentralisation ainsi que de diffusion signifient que les activités économiques

ne sont plus concentrées dans la ville centre ou dans sa proche banlieue mais qu'elles se déploient sur l'ensemble du territoire métropolitain et que, de ce fait, elles sont à l'origine de nouvelles polarités. L'analyse spatiale en géographie met l'accent sur la « multipolarité » du territoire métropolitain, un terme plus adéquat que l'expression « structure polycentrique » dans la mesure où il dissocie la dynamique de concentration spatiale d'activités au sein d'un « cluster » de toute intentionnalité de représentation du politique. Aussi l'idée de centralité n'est pas vraiment remise en cause par l'évocation d'une multipolarité. » (Cynthia Ghorra-Gobin, 2010, pp. 28-29)

Par ailleurs, Cynthia Ghorra-Gobin estime que *Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie* (2019), selon le titre d'un article paru sur Métropolitiques. Elle estime que la métropole doit nouer une « "nouvelle" dimension relationnelle » avec ses « territoires adjacents » (p. 4), qui sont dans son propos les territoires périurbains. Selon Cynthia Ghorra-Gobin :

« La reconnaissance politique de la métropole – comme l'autorise la loi – ne pourrait être disjointe d'une reconnaissance de la richesse des territoires contigus. Le périmètre métropolitain ne peut s'arrêter là où commence celui des territoires avoisinants. En d'autres termes, le souci d'une complémentarité entre la métropole et ses périphéries ne peut se limiter à la seule lecture de données relatives à la mobilité ou aux versements de salaires à des actifs ne résidant pas dans la métropole. Elle devrait se retrouver sur le mode explicite dans les représentations, les débats publics ainsi que dans le partage des compétences d'urbanisme (Béhar, Estèbe et Vanier 2014). » (Cynthia Ghorra-Gobin, 2019, p. 4)

François Taulelle la rejoint entièrement en disant, au sujet de Toulouse et de Montpellier, que « les deux villes sont confrontées aux processus classiques de la métropolisation : attractivité et partenariat vis à vis des espaces ruraux, renouveau des centres et recherche de fluidité dans les circulations ou encore gestion de l'étalement urbain » (Taulelle, 2018, p. 263). De fait, il synthétise là les enjeux de la métropolisation décrits par Cynthia Ghorra-Gobin en termes d'urbanisme et de coopérations territoriales.

c. La Région Occitanie, un territoire en construction ?

Au sujet de la Région Occitanie, Georges Roques (2019) parle d'une *Illusion régionale*. D'abord, il revient sur la réforme territoriale elle-même – celle des lois NOTRe et MAPTAM – dont il affirme qu'elle a une faible capacité à résoudre le problème de l'intégration croisée des enjeux locaux et globaux. Entre autres réflexions, il va jusqu'à se demander : « au XXIème siècle, une réforme territoriale de cette ampleur peut-elle se concevoir au sein du seul cadre national ? » (p. 213). Ensuite, il observe l'application de la réforme autour du cas occitan et conclut que :

« La réforme suppose une bonne collaboration entre les différentes collectivités. Il faut bien constater qu'on en est très loin. Les relations se durcissent entre les métropoles, entre les métropoles et les Conseils départementaux, entre les départements et la région et surtout entre Montpellier et la région. C'est à peu près le pire contre-exemple de ce que l'on pouvait trouver en France » (Georges Roques, 2019, p. 208)

Face à ce constat, Georges Roques s'interroge sur les leviers de la cohésion. Thomas Perrin, dans une perspective semblable, c'est-à-dire se demandant comment *Refaire région* (2020) selon le titre de son ouvrage, évoque une indécision quant à la définition de la capitale régionale :

« L'État et la région ont fait le choix de maintenir une administration régionale bipolarisée pour ne pas accentuer la déconnexion et le déséquilibre entre les deux métropoles. Ces ajustements restent communs à d'autres nouvelles macro-régions issues de la réforme. Cette situation ne manque pas de complications en termes de coût, de gestion des ressources humaines ou de temps de trajet : organisations de directions régionales bicéphales et maintien de réunions à Toulouse et Montpellier, location du parc des Expos de Montpellier pour les assemblées régionales plénières » (Thomas Perrin, 2020)

Ce point en dit long sur les relations entre Toulouse et Montpellier qui, en tant que métropoles, sont en concurrence et cherchent à cumuler en leur sein les lieux de pouvoir. Être capitale de Région, capitale administrative, est un enjeu fort dont Georges Frêche avait saisi l'importance en positionnant Montpellier capitale de Languedoc-Roussillon face à Nîmes. Même si Toulouse est officiellement le chef-lieu de région, nous voyons que la situation est plus complexe qu'elle n'y paraît. Mais la région n'est pas entièrement tributaire d'une structuration en deux réseaux urbains « adossés ». Déjà, des politiques sectorielles permettent de composer une cohérence régionale. C'est ce qu'analyse Bruno Revelli (2019) dans sa thèse portant sur le rôle des transports dans la légitimation de la fusion régionale en Occitanie, qui conclut dans un article qui la résume :

« Dans le contexte d'une fusion régionale qui a fait l'objet d'importantes contestations locales, la région Occitanie, à travers ses compétences en matière de transports, marque sa volonté de n'oublier aucun territoire et de mettre en place une nouvelle cohésion régionale à l'échelle de son nouveau périmètre. Cette politique s'appuie sur une procédure de consultation très large qui lui fournit une source de légitimité forte auprès des acteurs locaux et dans le cadre de ses négociations avec l'opérateur national. La mise en place de ce dispositif a ainsi permis de diffuser l'image d'une région soucieuse d'équilibre territorial et de minimiser les conflits et différences régionales. » (Revelli, 2019, p. 53)

Ce à quoi Bruno Revelli ajoute que le SRADDET, transversal, vient orchestrer un équilibre régional dans le temps long. Nous voyons à travers cette présentation de la Région et des métropoles toulousaine et montpelliéraine que plusieurs enjeux les traversent et que les défis recensés par le SRADDET se vérifient : attractivité, coopérations, rayonnement. Il existe un dynamisme démographique et économique fort qui ne diffuse pas partout. C'est tout l'enjeu de l'intégration des territoires qui est révélé. La Région, qui a pour compétence la cohésion des territoires, voit là son rôle réaffirmé – et l'on voit à travers les politiques sectorielles qu'elle mène que c'est bien elle et non les métropoles qui structurent la cohésion territoriale. Les métropoles ne diffusent pas seules vers l'ensemble régional les effets de leurs dynamiques par des effets de ruissellement ou d'entraînement. Il est nécessaire de produire des politiques dédiées à l'accompagnement des territoires infrarégionaux les plus vulnérables. Pour François Taulelle (2018), la Région fait face à deux défis, ceux du rapprochement et des associations territoriales :

« Le premier défi à relever et de parvenir à penser le rapprochement des deux régions à travers une telle organisation territoriale. Le deuxième défi est celui des vides et des pleins. Si la région Occitanie a la chance de disposer de vastes espaces d'une nature préservée, comment mieux associer ces territoires de marge avec la dynamique régionale centrale ? La faible densité, la taille moyenne des villes, l'environnement préservé sont aujourd'hui des éléments originaux qui constituent de réels atouts face à une métropolisation toujours plus affirmée. » (Taulelle, 2018, p. 267).

Pour étudier ces rapports inter-territoriaux, attachons-nous désormais à observer des territoires situés en périphéries de ces métropoles dans le giron régional.

B. Les périphéries au centre de l'étude : approche narrative

Au cœur de la Région Occitanie, nous étudions des territoires en situation de périphérie des métropoles toulousaine et montpelliéraine. Malgré des dynamiques fortes à l'échelle régionale, nous avons vu que la région est percluse de disparités, révélant des espaces qui profitent plus ou moins de la croissance moyenne. Désormais, nous nous intéresserons aux territoires relativement éloignés des effets immédiats de la métropolisation, dont la forme urbanistique première est la périurbanisation. Cette focale nous permettra de saisir les enjeux qui traversent les périphéries et les relations qu'elles entretiennent avec les autres territoires, en particulier les centralités.

L'échelle de recherche à laquelle nous travaillons est celle de la communauté de communes. Les communautés de communes sont à la fois des territoires de gestion et des territoires de projets, puisqu'elles sont amenées à gérer le quotidien des populations tout en produisant des stratégies visant le développement du territoire. Il s'agit d'une échelle de gouvernance qui entre en résonance avec les autres échelons locaux, toutes les problématiques ne pouvant se résoudre localement. En étudiant les intercommunalités, nous pouvons nous attacher à observer comment sont mises en œuvre les compétences des collectivités et de leurs regroupements, quelles sont leurs stratégies de développement, quelles en sont les conséquences sur l'organisation des territoires et enfin quelles sont les relations et les formes des dialogues qu'entretiennent les acteurs locaux avec leurs partenaires institutionnels – que ce soient des collectivités territoriales (communes, Départements ou Régions) ou leurs regroupements (communautés de communes ou Métropoles), l'État, des territoires de projets comme des PNR, des Pays, des PETR *etc.* Au-delà des seuls acteurs institutionnels publics, élus et techniciens, nous nous attachons à observer les stratégies déployées dans le secteur privé afin de saisir les interactions entre la métropolisation et toutes les sphères de la vie locale.

Nous avons retenu six communautés de communes dont nous allons dresser le portrait pour saisir les convergences et divergences des dynamiques qui peuvent traverser les périphéries. À partir d'éléments administratifs et géographiques, nous procéderons à une présentation narrative des terrains d'étude en les situant dans leurs contextes (Chapitre 3.B.). Au travers d'indicateurs démographiques et socio-économiques, nous aborderons ensuite les problématiques qui les traversent dans le cadre d'une présentation analytique (Chapitre 3.C.).

1. De nouveaux périmètres de gestion peu adaptés aux territorialités locales

Depuis le début des années 2010, les communautés de communes ont évolué tant dans leurs périmètres que dans leurs contenus. La loi de Réformes des Collectivités Territoriales (lois n°2010-1563) et la loi NOTRe en 2015 ont guidé une refonte de l'intercommunalité en France. Deux séries consécutives de Schémas Départementaux de Coopérations Intercommunales

(SDCI) ont été menées afin de produire les regroupements intercommunaux souhaités, soit une maille de gestion uniformisée sur l'ensemble du territoire national. La Réforme des Collectivités Locales a d'abord permis de compléter la carte de l'intercommunalité en amenant toute commune isolée à rejoindre un EPCI⁷¹, chaque EPCI devant compter 5 000 habitants au moins, sauf dérogation. Peu de temps après, la loi NOTRe a de nouveau bousculé les périmètres en visant la constitution d'EPCI de 15 000 habitants au moins, sauf dérogation⁷², dans une perspective de rationalisation des moyens par la mutualisation, en cohérence avec la politique menée à l'échelle des Régions. La réalisation d'économies ne semble pas opérée à ce jour puisque « les gains d'efficacité visés par ces réformes restent aujourd'hui limités en raison de la reconduction, dans la majorité des cas, des modes de gestion préexistants. Au contraire, des surcoûts sont identifiés, notamment en termes de rémunération des personnels administratifs et d'indemnités des élus » (Cour des Comptes, 2019, p. 13). Ces surcoûts peuvent être engagés sur le long terme, car « si la convergence et l'harmonisation des organisations et des politiques publiques préexistantes peuvent générer des coûts transitoires, certains surcoûts semblent d'ores et déjà pérennes » (*ib.*, p. 105), comme « l'alignement par le haut des niveaux d'intervention des Régions » (*ib.*, p. 109). Alors que la Cour des Comptes regrette les moyens mis à disposition pour évaluer les gains réels, s'il y en a, rappelant que « les outils de suivi et d'évaluation des coûts de la réforme sont rares et ne favorisent pas leur maîtrise » (*ib.*, p. 105), les bouleversements au sein des territoires sont eux bien identifiés, mettant en tension territoires vécus et territoires conçus.

En premier lieu, les périmètres de gestion sont inadaptés. La réalisation des rapprochements intercommunaux a été laissée à l'appréciation des intelligences locales, sous pilotage des préfetures, et selon parfois des critères, sinon obscurs, du moins contestables. La

⁷¹ Objectif atteint à quelques exceptions près : en 2014, 49 communes (hors Paris et Mayotte) sont dites isolées, dont 41 communes de la couronne francilienne vouées à rejoindre la Métropole du Grand Paris en 2016 et 4 îles mono-communales (Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant) qui sont à ce jour les seules autorisées à ne pas rejoindre d'EPCI.

⁷² Arthur Braun (2016) recense et résume les conditions dérogatoires dans un article dédié à l'explicitation de la mise en œuvre des nouveaux schémas : « L'article 33 de la loi NOTRe assortit [le principe d'un seuil minimal de 15 000 habitants] d'un ensemble de modulations pour tenir compte de la spécificité des territoires, sans toutefois qu'un EPCI à fiscalité propre puisse compter une population inférieure à 5000 habitants :

- pour les EPCI ou projets d'EPCI à fiscalité propre dont "la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ; le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartient la majorité des communes du périmètre et la densité nationale" ;

- pour les EPCI ou projets d'EPCI à fiscalité propre dont "la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale" ;

- pour les EPCI ou projets d'EPCI à fiscalité propre comprenant "une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne [...] ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire" ;

- pour les EPCI ou projets d'EPCI à fiscalité propre incluant la totalité d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 12.000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et le 7 août 2015, date de publication de la loi NOTRe. Ils disposent d'un "délai de repos". » (Arthur Braun, 2016, pp. 199-200).

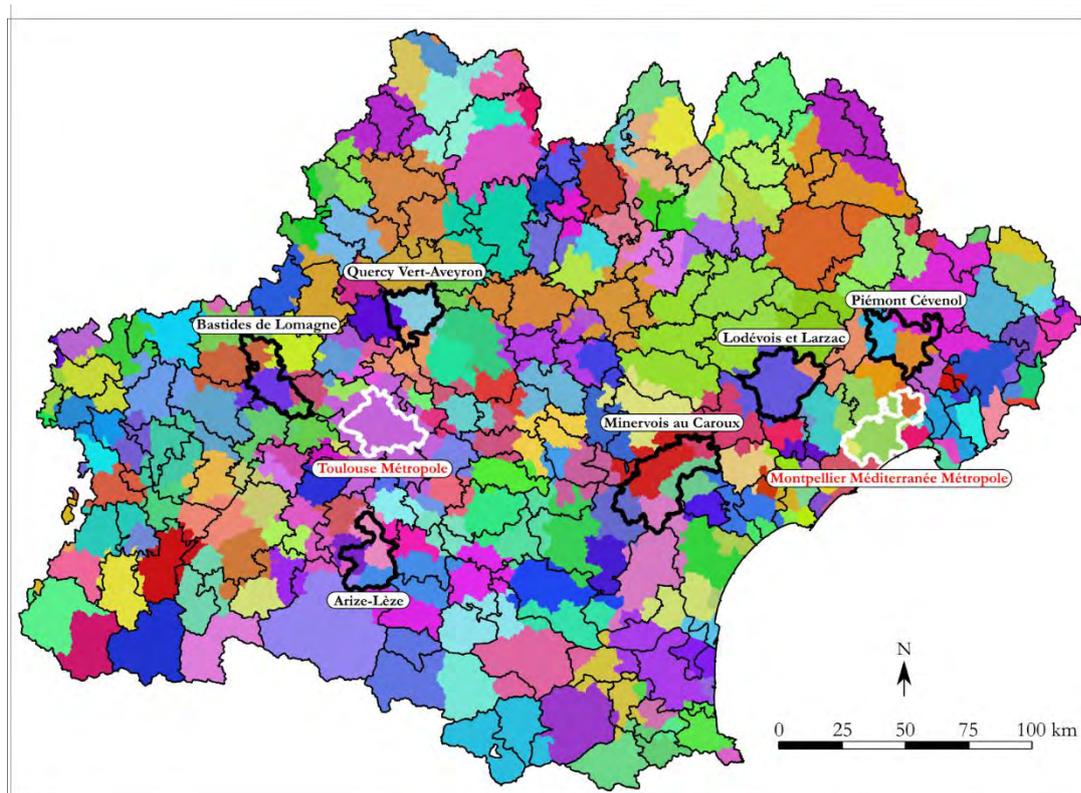
Notons qu'Arthur Braun rappelle que des dérogations sont de fait possibles pour certains territoires aux populations inférieures à 5 000 habitants : les territoires insulaires mono-communaux.

logique aménagiste aurait voulu que les périmètres des EPCI, territoires de gestion, soient adossés à des périmètres de vie quotidienne de leurs habitants. C'est d'ailleurs ce vers quoi poussait le législateur en stipulant, dans l'exposé des motifs du projet de la loi NOTRe, que le principe est de « disposer au 1^{er} janvier 2017 d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de service auquel celles-ci aspirent ». Bien que les territorialités individuelles tendent à dépasser tout périmètre institué, des ensembles géographiques peuvent représenter des espaces vécus. C'est par exemple le cas du bassin de vie cartographié par l'Insee, qui repose sur une centralité de services et qui « est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants »⁷³. Il aurait pu être intéressant de faire correspondre les périmètres des EPCI à ceux des bassins de vie, de s'en approcher en tout cas. Or, nous verrons que ce critère a rarement prévalu (voir Carte 11), les enjeux politiques locaux stimulant d'autres réflexions, ce que nous illustrerons avec les terrains d'étude. Plusieurs situations types apparaissent dès lors, non-exclusives les unes des autres et chacune vectrice de problématiques :

- i) polycentralité / déficit de centralité (territoires de gestion contenant plusieurs bassins de vie et autant de centralités) ;
- ii) ruptures (territoires de gestion contenant plusieurs bassins de vie coexistant qui ne communiquent pas entre eux)
- iii) charges de centralités (territoires de gestion contenant des centralités de bassins de vie dont une partie est située à l'extérieurs de leurs périmètres) ;
- iv) dépendances (territoires de gestion dont des centralités de bassins de vie sont extérieures à leurs périmètres).

La construction statistique des bassins de vie par l'Insee a ses propres limites – les bassins identifiés ne correspondant pas systématiquement à ceux vécus par les habitants – et nous doublerons la lecture cartographique par une analyse qualitative, en nous référant aux discours des acteurs enquêtés, pour comprendre les fonctionnements des EPCI que nous étudions.

⁷³ Source : site internet de l'Insee [En ligne] URL : <https://www.insee.fr/fr/information/2115016> [dernière consultation le 03/05/2020].

Carte 11. Les limites administratives des EPCI ne correspondent pas aux bassins de vie.**Légende****Communautés de communes étudiées**

Arize-Lèze

Nom



Limites

Métropoles toulousaine et montpelliéraine

Toulouse Métropole

Métropole



Limites

Bassins de Vie (Insee, 2012)

Bassin de vie

EPCI (2020)

Limites

Réal. : Aurélio Labat.

Source : Insee, Data.gouv

En second lieu, les regroupements se sont souvent réalisés par défaut. Les deux SDCI se sont déroulés dans un cadre contraignant, les communes ayant l'obligation de rejoindre des EPCI et ceux-ci devant rassembler des populations minimales. Nous verrons que les rapprochements finaux ne sont pas forcément les premiers envisagés par les acteurs locaux et nombre de fusions ont ainsi été réalisées par défaut. Aussi, un facteur de complexité et de conflictualité à considérer est une intégration différenciée du fait intercommunal dans les communautés de communes amenées à fusionner. En effet, selon les compétences exercées et les dispositions concernant leurs mises en œuvre, le projet politique local favorise plus ou moins l'échelon intercommunal. Les territoires se rassemblant dans un établissement doivent alors s'accorder sur le degré d'intégration intercommunale, c'est-à-dire sur les compétences exercées : nous comprenons que c'est donc tout le projet politique commun qu'il faut refonder en fusionnant. Or, la définition d'un projet politique est source de conflits quand il mêle des

partenaires qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble et n'en manifestent pas l'envie (en tant qu'ils ne sont pas initiateurs de la démarche de rapprochement), qui n'ont pas de vision partagée d'un territoire par ailleurs nouveau et qui peuvent avoir des intérêts différents. Les fusions d'EPCI ont provoqué un stress territorial et des déséquilibres dans les territoires engendrés. D'autant que nous sommes dans des situations où les périmètres viennent avant les projets. Le projet ne peut qu'être artificiel puisqu'il est construit *a posteriori* des délimitations spatiales. Si, à la suite de Claude Raffestin, nous pensons qu'un territoire est une production à partir de l'espace dans lequel l'homme se projette (Raffestin, 2019 [1980]), la disjonction entre territoire vécu et territoire conçu peut alors se comprendre par la genèse territoriale : alors que le projet fonde l'appropriation de l'espace et donc le territoire vécu, la fabrique des territoires va à rebours, puisque c'est alors l'espace dans ses limites, préalable au projet, qui le fonde. Ainsi, pour Henri Lefebvre, « il ne s'agit pas de localiser dans l'espace préexistant un besoin ou une fonction, mais au contraire de spatialiser une activité sociale, liée à une pratique dans son ensemble en produisant un espace approprié » (Lefebvre, 1972, p. 12). La délimitation des périmètres d'action peut être un outil de contrôle, selon Claude Raffestin, pour qui :

« Il faut distinguer le maillage voulu et le maillage subit par le groupe. Le maillage "voulu" est celui qui tente d'optimiser le champ opératoire du groupe, tandis que le maillage "subit" est celui qui tente de maximiser le contrôle sur le groupe. La limite n'a donc pas du tout la même signification dans l'un ou l'autre cas. Dans les deux cas, le maillage est pourtant la projection d'un système de limites ou de frontières plus ou moins fonctionnalisées (...). Le maillage est toujours une grille du pouvoir ou d'un pouvoir ». (Raffestin, 2019 [1980], p. 148)

Le critère administratif pour sélectionner les terrains de recherche est la réalisation par les communautés de communes d'une fusion intercommunale au cours de la dernière décennie. Il s'agit de la seule et unique similitude intrinsèque des communautés de communes étudiées. D'autres caractéristiques les rapprochent les unes des autres, mais aucune de manière aussi systématique et totale. Pourquoi ? Parce que la fusion a des effets concomitants sur les territoires que nous étudions dans les parties suivantes : redéfinition identitaire, réorganisation des compétences, réélaboration de stratégies de développement. C'est la *fabrique des territoires* et c'est dans sa mise en œuvre qu'apparaissent tensions et enjeux.

2. Des périphéries aux abords du « front de métropolisation »

Nous déterminons des territoires *a priori* aux limites des aires d'influences principales des métropoles pour étudier les relations qu'entretiennent les périphéries aux centralités. La situation géographique est approchée par des données complémentaires. Premièrement, nous avons sélectionné des territoires situés à l'orée du « front de métropolisation » (voir Chapitre 2.C.) tel qu'approché par l'Insee, soit par le biais du ZAU et de l'intégration ou non des communes à des aires urbaines par un indicateur de liens socio-économiques : les déplacements domicile-travail des actifs occupés (voir Carte 12). Deuxièmement, nous approchons les territoires par leur

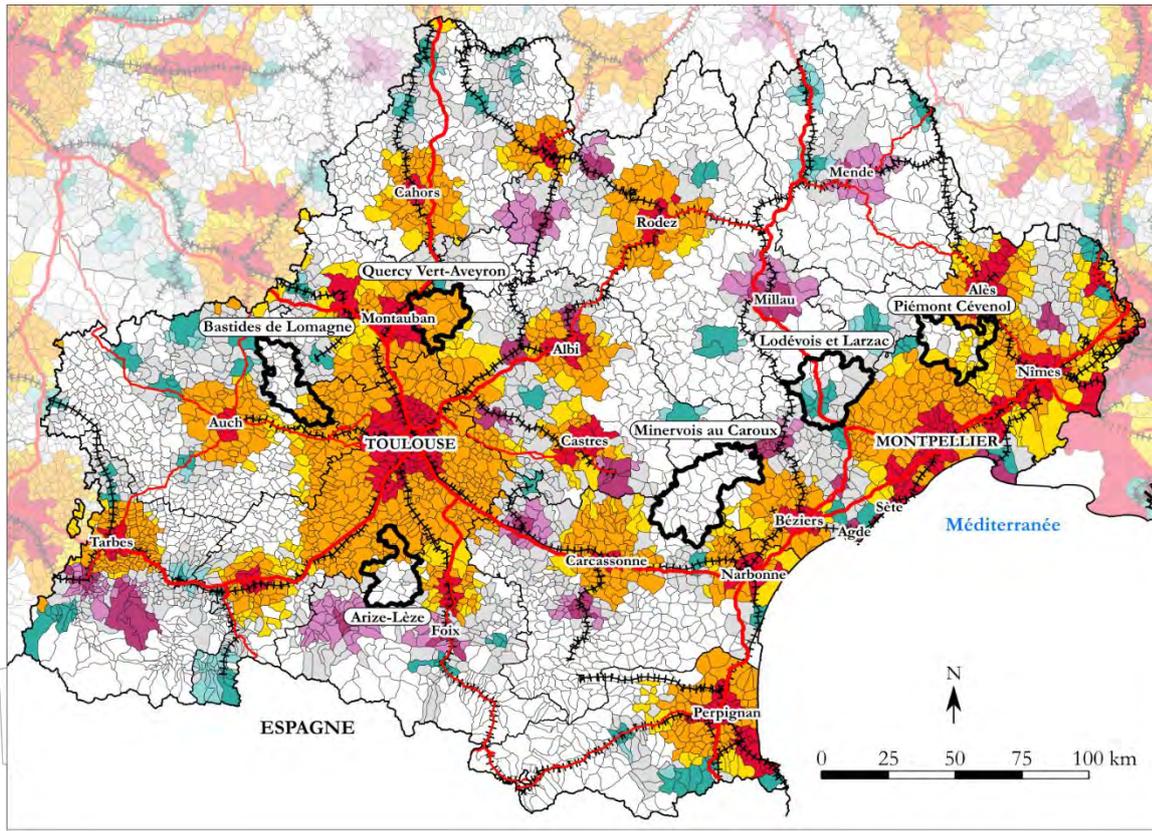
positionnement vis-à-vis du maillage urbain, interne et externe. L'armature urbaine est à l'origine des attractivités et des bassins de vie, de par l'intensité des activités et services proposés dans chaque pôle, quelle que soit sa taille. Les six intercommunalités retenues ont des situations diverses dans le maillage urbain, dont nous détaillerons pour chacune les caractéristiques. Troisièmement, la distance-temps aux cœurs métropolitains, à savoir Toulouse et Montpellier, est un critère complémentaire employé pour sélectionner les terrains. Les temps de parcours pour joindre Toulouse ou Montpellier sont au moins de 45 minutes et peuvent atteindre plus de 2 heures pour certaines des communes les plus éloignées. La distance-temps est discriminatoire en ce que les influences et attractivités des pôles s'amenuisent à mesure que la distance se fait plus grande. Les temps de parcours pour accéder à l'emploi ou aux services deviennent réhibitifs et les individus tendent à privilégier d'autres modalités de déplacements, d'accès à l'emploi et aux services, voire d'autres formes d'organisation et d'habiter.

Nous avons retenu six communautés de communes parmi les 140 que compte la Région Occitanie – auxquelles s'ajoutent 21 communautés d'agglomérations, 1 communauté urbaine et deux Métropoles pour un total de 164 intercommunalités. Les trois premières sont situées en périphérie de Toulouse et les trois suivantes en périphérie de Montpellier⁷⁴ :

- i) la communauté de communes Quercy Vert-Aveyron (Tarn-et-Garonne)
- ii) la communauté de communes des Bastides de Lomagne (Gers)
- iii) la communauté de communes Arize-Lèze (Ariège)
- iv) la communauté de communes du Piémont Cévenol (Gard)
- v) la communauté de communes Lodévois et Larzac (Hérault)
- vi) la communauté de communes du Minervois au Caroux (Hérault)

⁷⁴ Lodévois et Larzac a fusionné le 01/01/2008 ; Bastides de Lomagne et Piémont Cévenol le 01/01/2013, à la suite des SDCI de la RCT de 2010 ; Quercy Vert-Aveyron, Arize-Lèze et Minervois au Caroux le 01/01/2017, à la suite des SDCI de la loi NOTRe de 2015.

Carte 12. Observer les périphéries à la lisière du « front de métropolisation ».



Légende

Communautés de communes étudiées

- Arize-Lèze Nom
- Limites

Armature urbaine

- TOULOUSE Métropole
- Narbonne Ville moyenne

Limites administratives

- Région Occitanie
- Département
- Commune

Principaux axes de circulation

- +++++ Voie ferrée
- Autoroute
- Nationale

Zonage en Aires Urbaines (INSEE, 2010)

- Grandes Aires Urbaines**
(constituées de pôles urbains de plus de 10 000 emplois)
 - Grands Pôles
 - Couronnes de Grands Pôles
 - Communes multipolarisées de Grandes Aires Urbaines
- Aires Moyennes**
(constituées de pôles urbains de 5 000 à 10 000 emplois)
 - Pôles Moyens
 - Couronnes des Pôles Moyens
- Petites Aires**
(constituées de pôles urbains de 1 500 à 5 000 emplois)
 - Petits Pôles
 - Couronnes des Petits Pôles
- Autres communes multipolarisées
- Communes isolées, hors influence des pôles

Réalisation : Aurélio Labat.
Sources : IGN, Insee.

Dans le tableau suivant (voir Figure 7), nous indiquons quelques données générales de cadrage pour chacune des communautés de communes étudiées. Dans l'ordre dans lequel nous les avons citées, évoquons maintenant l'organisation interne et le contexte proche de chacune de ces communautés de communes.

Figure 7. Données principales des communautés de communes étudiées.

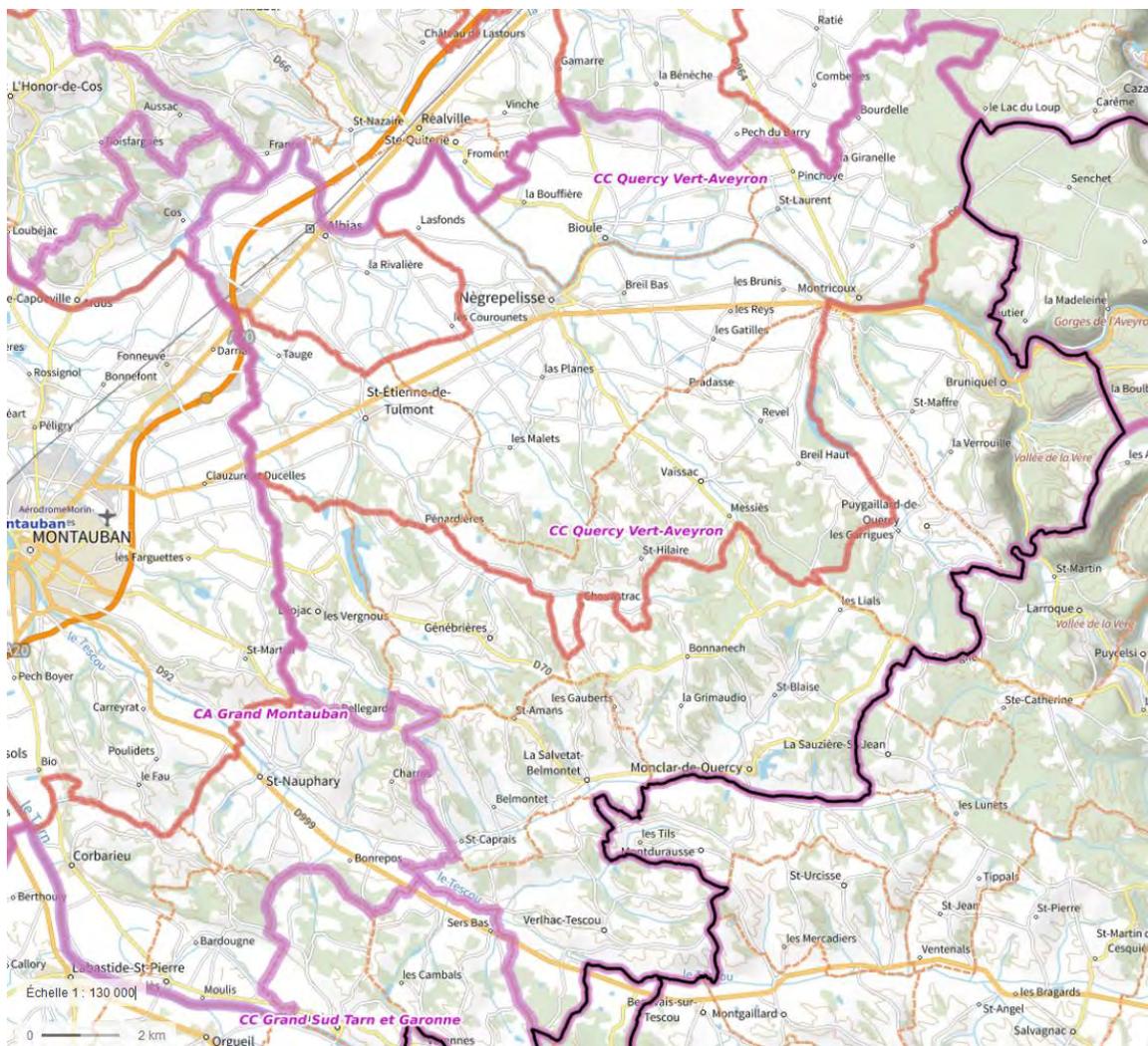
	Quercy Vert-Aveyron	Bastides de Lomagne	Arize-lèze	Piémont Cévenol	Lodévois et Larzac	Minervois au Caroux
Département	Tarn-et-Garonne (82)	Gers (32)	Ariège (09)	Gard (30)	Hérault (34)	Hérault (34)
Métropole proche	Toulouse	Toulouse	Toulouse	Montpellier	Montpellier	Montpellier
Date de création	01/2017	01/2013	01/2017	01/2013	01/2008	01/2017
Nombre de communes	13	41	27	34	28	36
Population	21 945	11 444	10 732	21 558	14 563	14 729
Superficie (km²)	337	424	380,5	451,4	552,5	785
Densité (hab./km²)	65,6	26,4	28,3	48,2	26,5	18,7
Chef-lieu (nombre d'habitants)	Nègrepelisse (5 600)	Mauvezin (2 100)	Le Fossat (1 000)	Quissac (3 200)	Lodève (7 400)	Saint-Pons-de-Thomières (1 880)
Autres petites villes principales (nombre d'habitants)	Monclar-de-Quercy (2 000)	Cologne (900) Saint-Clar (1 000)	Lézat-sur-Lèze (2 300) Daumazan-sur-Arize (720) Le-Mas-d'Azil (1 150)	Saint-Hippolyte-du-Fort (3 900) Sauve (1 900)	Le Caylar (450)	Olonzac (1 770) Olargues (680)

Réal. : Aurélio Labat.
Source : Insee, 2020.

a. Quercy Vert-Aveyron

Quercy Vert-Aveyron est située dans le Tarn-et-Garonne, à l'Est de Montauban. Cette intercommunalité se compose de 13 communes pour 22 000 habitants. Elle se décompose en deux secteurs eux-mêmes subdivisés au regard des influences montalbanaises : le secteur Nord autour de Nègrepelisse et le secteur Sud autour de Monclar-de-Quercy, correspondant aux anciennes intercommunalités Terrasses et Vallée de l'Aveyron et Quercy-Vert. Les communes de l'Ouest, les plus proches de Montauban, connaissent des taux d'accroissement démographiques plus forts que les communes plus éloignées. Les communes de l'Est tendent à se tourner vers Caussade. Apparaissent deux tensions, l'une orientée Nord/Sud, l'autre orientée Est-Ouest.

Carte 13. Quercy Vert-Aveyron : un EPCI traversé par des tensions Nord/Sud et Est/Ouest, liées à la proximité de Montauban et à la fusion de deux EPCI dont les limites cantonales (ligne rouge) rappellent le stigmate.



Réal. : Aurélio Labat

Source : IGN et Géoportail.

Au sein du secteur Nord, Nègrepelisse incarne un seuil des influences montalbanaises et fait office de relais de services pour toutes les communes qui s'étendent à l'Est – Bioule, Vaïssac, Montricoux et Bruniquel. Le secteur le plus proche de Montauban connaît une forte hausse démographique qui ne s'est presque jamais interrompue depuis les années 20 : la population d'Albias a augmenté de 50 % en 30 ans, entre 1982 et 2016, pour atteindre plus de 3 200 habitants, et celles de Saint-Etienne de Tulmont et Nègrepelisse ont doublé sur la même période, pour atteindre respectivement 3 800 et 5 600 habitants. Ces trois seules communes représentent plus de la moitié de la population intercommunale. Le secteur s'étendant à l'Est de Nègrepelisse est bien moins dense et à un paysage de campagne résidentielle fait place une campagne agricole et forestière où se situent deux villages réputés pour leur patrimoine : Bruniquel et Montricoux.

Le secteur Sud s'organise à peu près de la même manière autour de Monclar-de-Quercy, à la différence que cette commune est bien plus petite que Nègrepelisse avec ses 2 000 habitants et qu'elle centralise moins de services que cet autre bourg. Les hausses démographiques, si elles ont suivi les mêmes trajectoires, se sont appliquées à des villages de plus petites envergures : Léojac, au plus près de Montauban, atteint 1 280 habitants en 2017, puis viennent La-Salvetat-Belmontet (820 habitants), Genebrières (630 habitants), Verlhac-Tescou (520 habitants) et Puygaillard-de-Quercy (390 habitants).

Les influences de Toulouse se font ressentir dans le secteur de Monclar-de-Quercy : des actifs occupés dans la métropole s'installent dans le Sud du Tarn-et-Garonne, dans la perspective d'une accession à la propriété à moindre coût. C'est aussi le cas à Saint-Etienne-de-Tulmont où il se dit que cette commune accueille les Toulousains quand sa voisine, Albias, accueille les Montalbanais. La différence sociologique d'attractivité se traduirait dans la taille des maisons et des terrains – plus cossus pour la clientèle toulousaine, à Saint-Étienne-de-Tulmont – et dans le prix de l'immobilier, renforçant la ségrégation entre les deux communautés résidentes.

Selon Philippe Darbois, directeur du Pays Midi-Quercy dont fait partie Quercy Vert-Aveyron, une autre tension apparaît selon un gradient Est/Ouest. Elle se traduit dans des démographies différentes, telles qu'évoquées précédemment, mais aussi par des pratiques sociales et culturelles singulières :

« C'est un territoire dual, entre l'Est et l'Ouest. L'Est, c'est les Gorges de l'Aveyron, Caylus-Saint-Antonin, avec une forte problématique de préservation du territoire, de l'environnement, du patrimoine, et donc une population avec une densité plus faible, des revenus en moyenne un peu plus faibles et par contre une typologie de population différente aussi, puisque ce sont des gens, souvent, qui s'installent par conviction, pour être dans un endroit préservé, retiré. Alors que sur l'Ouest, on est plus sur une installation économique, quand même, c'est-à-dire par rapport au prix du terrain, de la location, moins par conviction et par attrait du territoire que par commodité. On le retrouve dans l'investissement des populations dans la vie locale, dans l'intérêt pour la chose publique ou... vous voyez ? Mais à relativiser quand même, c'est pas noir et blanc. » (Philippe Darbois, entretien mené le 29/05/2019 à Nègrepelisse)

Même si Philippe Darbois parle d'un territoire plus grand que la communauté de communes qui nous intéresse, ce gradient se retrouve dans les paysages, dans les données concernant la démographie et dans les projets politiques.

Au vu des poids démographiques et de la localisation des lieux de décisions, il semble qu'ex-Terrasses et Vallée de l'Aveyron (15 000 habitants) a plus absorbé ex-Quercy Vert (5 500 habitants) qu'il n'y ait eu de co-construction. Devant l'injonction de fusionner pour atteindre la taille critique des 15 000 habitants instituée par la loi NOTRe, ex-Quercy Vert a-t-elle eu le choix de son appariement ? Nègrepelisse est devenue *de facto* le siège de l'intercommunalité, d'autant qu'un nouvel équipement regroupant services intercommunaux et Maison de Services Au Public (MSAP) venait d'être achevé en 2014. Pour autant, Nègrepelisse ne polarise pas les activités des populations du Sud du territoire, ni nécessairement celles de l'axe Est/Ouest au Nord, partiellement captées par Montauban voire Toulouse et Caussade. Éva Léger, chargée de mission en droit public de la communauté de communes, engagée pour mettre en œuvre la fusion, évoque le déficit de centralité :

« La particularité du territoire, en Quercy Vert-Aveyron, c'est que vous retrouvez pas forcément la logique de la commune centre. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, la commune qui pourrait être désignée comme commune centre, c'est Nègrepelisse, puisque c'est la commune qui a le plus de population, le plus de services publics, on va dire, à la fois de l'État et des autres collectivités territoriales, du Département, des choses comme ça. Mais Montclar-de-Quercy, de par l'histoire du Quercy Vert, avait aussi ce statut, ce rôle de commune centre. (...) Et vous avez même Montricoux et Bruniquel qui peuvent marcher avec Caussade. Donc il y a pas vraiment de commune centre sur notre territoire. Il y a un affichage, puisque le siège de l'intercommunalité est ici, puisque la MSAP est ici, on peut se dire ça, mais en fait, dans les faits, vous avez des services sur toutes les communes. D'ailleurs, les élus, face aux contraintes budgétaires qui nous sont imposées, sont en train de se dire "est-ce qu'on peut continuer comme ça ? Ou est-ce qu'on va être obligé de rationaliser ?" » (Éva Léger, entretien mené le 24/06/2019 à Nègrepelisse)

Le déficit de centralité n'est pas anodin : il pose la question de la localisation des services dans une politique de restrictions budgétaires. Or, quand le territoire de gestion diverge des territoires vécus, la contradiction se révèle : ce sont alors les pratiques des individus qui doivent s'adapter aux localisations des services et non l'inverse. Les limites institutionnelles deviennent le carcan dans lequel les territorialités doivent se redéfinir.

Le nom de l'EPCI porte le stigmate de la couture territoriale, le trait d'*union* se voulant performatif : Quercy Vert-Aveyron. Ce stigmate se retrouve dans les dénominations Arize-Lèze, Lodévois et Larzac et Minervois au Caroux, sur lesquels nous reviendrons, qui dénotent les difficultés, du moins initiales, des territoires nouveaux et artificiels à se définir.

Quercy Vert-Aveyron a une position particulière dans notre panel. C'est la seule intercommunalité située dans son intégralité en « couronne de grand pôle » (voire dans le « grand pôle » pour quelques communes), celle de Montauban, qui tend à se confondre avec celle de Toulouse (voir Carte 12). Dans notre étude, le rôle de ce terrain est de servir de point de comparaison pour observer si les dynamiques qui traversent une intercommunalité périphérique intégrée à une tâche urbaine diffèrent des dynamiques traversant des intercommunalités

périphériques situées dans des espaces moins denses, où la pression foncière est moins forte donc. En étudiant ce terrain et en vérifiant si ses problématiques et les stratégies mises en place par ses acteurs convergent ou divergent de nos observations réalisées sur les cinq autres intercommunalités, nous pourrions vérifier si la périphéricité est bien un phénomène généralisé et, si tel est le cas, quelles sont les variations qui peuvent apparaître en fonction de la proximité à la centralité.

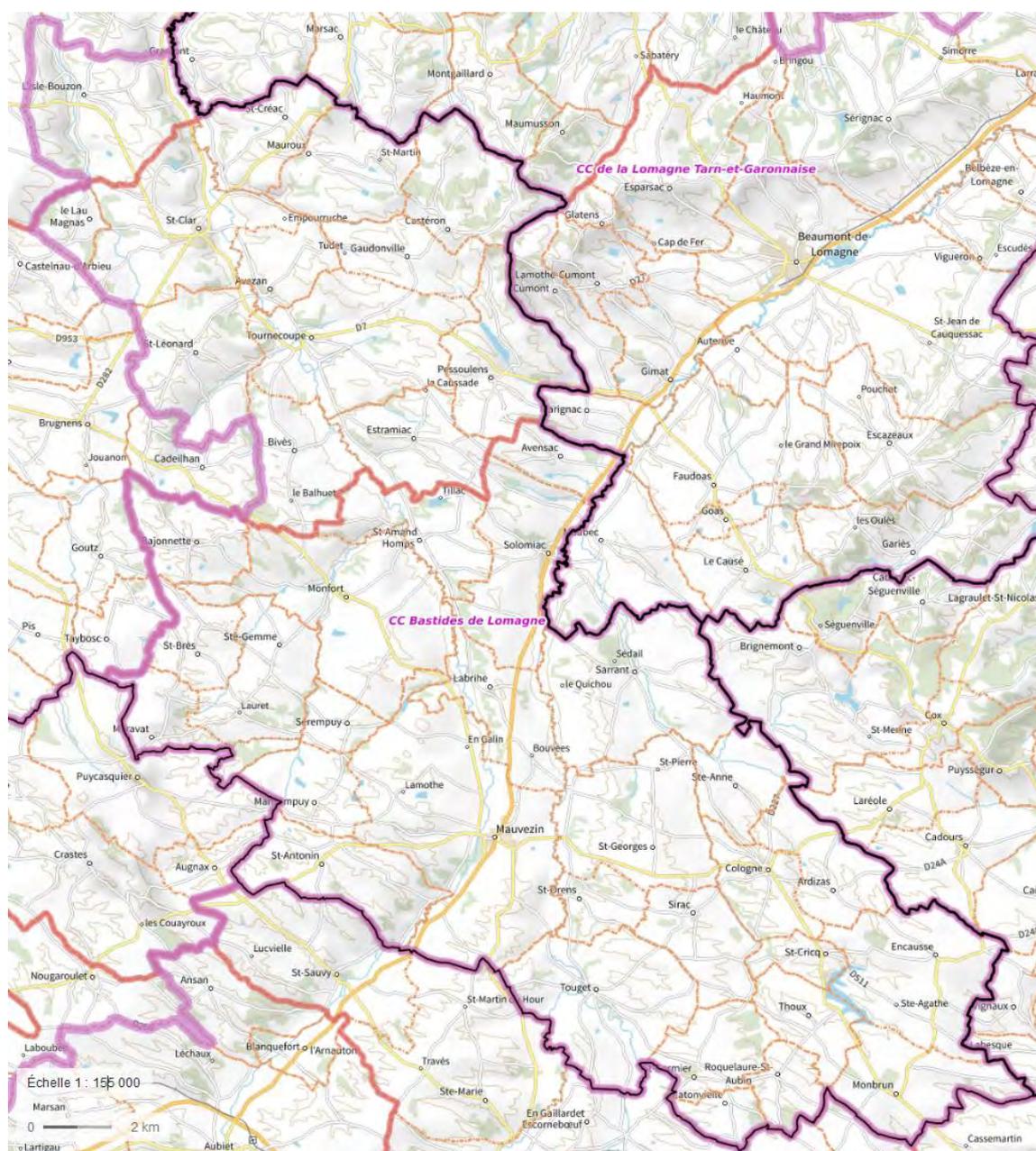
Illustration 1. Bruniquel, village au patrimoine riche (juillet 2019). Réal. : Aurélio Labat.



b. Bastides de Lomagne

Bastides de Lomagne couvre le Nord-Est du Gers sur une large bande frontalière au Tarn-et-Garonne. Près de 11 500 habitants vivent dans 41 communes, autant de villages et de hameaux dont les trois plus grands correspondent aux villes centres des trois anciennes intercommunalités : Cologne (900 habitants) pour ex-Terride Arcadèche – la plus à l'Est –, Mauvezin (2 100 habitants) pour ex-Bastides du Val d'Arrats – au centre du nouvel ensemble – et Saint-Clar (1 000 habitants) pour ex-Coeur de Lomagne – la plus à l'Ouest. Mauvezin est le siège de la nouvelle intercommunalité.

Carte 14. Bastides de Lomagne : un ensemble étendu, peu structuré dans sa longitudinalité.



Réal. : Aurélio Labat

Source : IGN et Géoportail.

Illustration 2. Le centre de Mauvezin avec sa « halle-parking » au cœur d'une place commerçante, typique des bourgs gersois (juillet 2019). Réal. : Aurélio labat.



La croissance de la métropole toulousaine impacte toujours plus de communes par les migrations résidentielles qu'elle génère. Le secteur de L'Isle-Jourdain (à 45 minutes de Toulouse), à l'entrée du Gers sur l'axe Toulouse-Auch et à quelques dizaines de kilomètres seulement de Blagnac et Colomiers, cœur névralgique de l'activité aéronautique, a longtemps capté une grande part de ces arrivées et a connu une explosion démographique. Depuis le début des années 2000, ces hausses débordent de ce seul secteur et concernent l'ensemble des communes de Bastides de Lomagne (de 1h à 1h20 de Toulouse), hausses plus ou moins élevées selon la proximité de la métropole. Ainsi, les communes autour de Cologne, dont la population a crû de + 80 % entre 1999 et 2017, accueillent de nombreux nouveaux habitants, comme Saint-Cricq qui tient le record avec une population multipliée par 2,4 depuis 1999 (passant de 122 à 293 habitants). Mauvezin (+ 40 % de population entre 1999 et 2017) et Solomiac (+ 30 %) ont tendance à capter les hausses dans le centre de Bastides de Lomagne alors que les autres communes progressent peu. Enfin, ce phénomène de concentration de la croissance dans les petites villes s'amplifie avec les communes les plus éloignées, autour de Saint-Clar (+ 17 % de population entre 1999 et 2017), qui, si certaines ont connu une croissance entre 1999 et 2012 à l'instar de Saint-Léonard, stagnent – comme Tournecoupe, L'Isle-Bouzon ou Mauroux – voire ont une population en décroissance – c'est le cas des plus petites communes comme Saint-Créac (83 habitants) et Castéron (52 habitants).

Auch, la préfecture, a peu d'influence sur ce territoire pourtant proche. À l'Est, le territoire se tourne vers L'Isle-Jourdain et Toulouse ; à l'Ouest vers Fleurance surtout, voire Agen dans le Lot-et-Garonne. Au cœur de la communauté de communes, les déplacements se dirigent souvent vers le Nord, vers Beaumont-de-Lomagne et Montauban, dans le Tarn-et-Garonne.

Ainsi, plusieurs rapprochements intercommunaux ont été envisagés avant celui que nous connaissons. Sandrine Rousseau, maire, vice-présidente de l'intercommunalité et ex-conseillère régionale, en parle :

« – *Sandrine Rousseau* : (...) Je pense que ce territoire est équilibré. Alors qu'il était pas du tout prévu comme ça au départ. De toute façon, ça s'est fait un peu parce qu'on nous a pas voulu ailleurs – au moins Saint-Clar, il faut être honnête. Et tout compte fait, le hasard fait pas si mal les choses que ça.

– *Aurélio Labat* : Vous avez envisagé de rejoindre Fleurance-Lectoure ?

– *Sandrine Rousseau* : Oui. (...) Un des points bloquants, c'est qu'à Saint-Clar, nous avons les écoles en com'com'. Ça, ils ne voulaient pas en entendre parler. Et puis ils estimaient que Saint-Clar, on n'avait rien à leur apporter. Ils nous l'ont dit d'ailleurs. De toute façon, ils nous ont dit : "vous aurez pas le choix". En gros : "on vous croquera, mais vous n'avez rien à nous apporter". Ça nous a un peu refroidis. Et c'est là qu'on s'est dit : "peut-être qu'il faudrait regarder ailleurs finalement". Au départ, c'était une évidence. C'était un bassin de vie. Et du coup, on s'est dit : "on va regarder à côté". Et du coup : Mauvezin. Et puis Beaumont-de-Lomagne et Lavit aussi. Et c'est vrai que peut-être, bon ça n'a pas été autorisé parce qu'on était deux Départements *etc.*, mais c'était sans doute ce territoire-là de la Lomagne qui nous correspondait bien. Mais bon, on nous a dit : "c'est hors de question, parce que c'est deux Départements, on coupe pas". Bon, ben : "on va à Mauvezin". Et entre-temps, Cologne dit : "nous on veut pas aller à L'Isle-Jourdain, c'est trop gros, ça nous intéresse de venir". Au départ, c'est pas ce qui sautait aux yeux, mais tout compte fait... » (Sandrine Rousseau, entretien mené le 13/06/19 à Mauvezin)

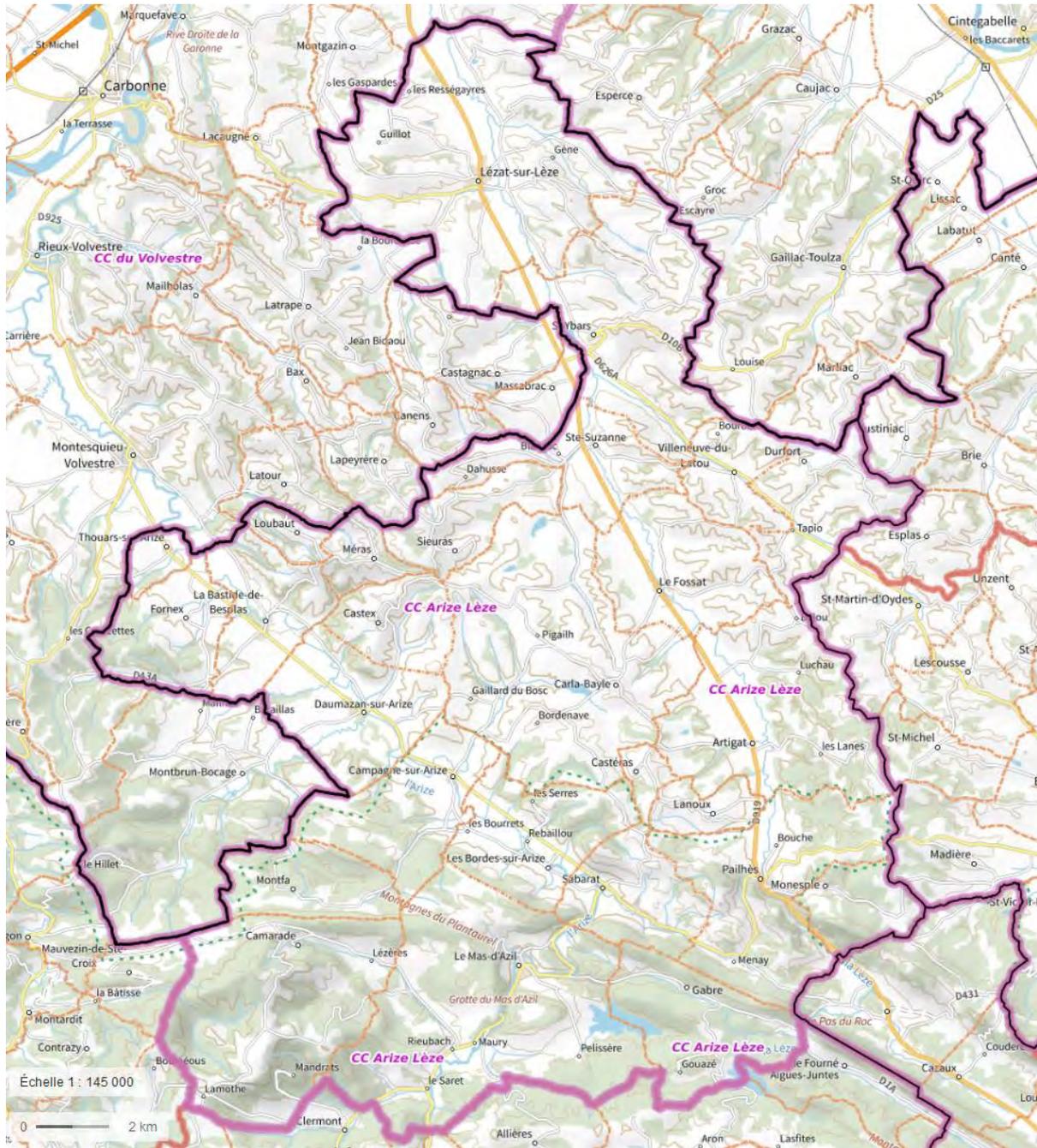
La communauté de communes Cœur de Lomagne, avec Saint-Clar, a dialogué avec la Lomagne Gersoise, autour de Fleurance et Lectoure, dans la perspective d'une fusion qui corresponde aux limites d'un bassin de vie (voir Carte 11). Idem avec la Lomagne Tarn-et-Garonnaise, autour de Beaumont-de-Lomagne et Lavit, située en Tarn-et-Garonne. Quand la première est écartée après un dialogue horizontal pour des raisons de gestion (compétence scolaire) et de reproduction d'asymétries à l'échelle locale – où lorsqu'un territoire périphérique annonce l'absorption d'un second plus petit, nous comprenons que les rapports de domination centre-périphérie sont répliqués à toutes les échelles –, la seconde est empêchée verticalement par l'État pour des raisons administratives. Des contraintes pèsent sur la production des territoires de gestion. Finalement, c'est la contingence qui fait le territoire (« tout compte fait, le hasard fait pas si mal les choses que ça »), et non un projet quelconque. La contingence peut se révéler positive, comme dans ce cas (« je pense que ce territoire est équilibré »), ou non, comme dans le cas de Minervois au Caroux que nous traiterons plus loin.

Ainsi, Bastides de Lomagne est peu structurée en interne et est amenée à travailler avec plusieurs centralités extra-territoriales, parfois extra-départementales. L'enjeu de cet EPCI est la coopération avec ses partenaires, de même échelon ou supra-territoriaux.

c. Arize-Lèze

Arize-Lèze se situe au Nord-Ouest de l'Ariège et est bordée par la Haute-Garonne. Elle regroupe 10 700 habitants sur 27 communes. Comme son nom l'indique, Arize-Lèze est le rassemblement des deux vallées voisines de l'Arize et de la Lèze, orientées Nord-Ouest/Sud-Est, constituant chacune auparavant une communauté de communes.

Carte 15. Arize-Lèze : deux vallées côte-à-côte aux connexions peu évidentes.



Réal. : Aurélio Labat.

Source : IGN et Géoportail.

La vallée de l'Arize débouche au Nord sur le Volvestre, en Haute-Garonne, avec les villes de Montesquieu-Volvestre puis Carbonne. Elle est traversée par la D628 autour de laquelle se concentre l'essentiel de la population, notamment dans les villages de Daumazan-sur-Arize (720 habitants), Les-Bordes-sur-Arize (520 habitants), La-Bastide-de-Bespla (380 habitants), Sabarat (360 habitants) ou encore Campagne-sur-Arize (270 habitants). Le-Mas-d'Azil est excentré, en fond de vallée et hors axe, et reste la petite ville la plus peuplée avec près de 1 150 habitants. Depuis Le-Mas-d'Azil, une jonction permet de se rendre à Saint-Girons et dans le Couserans, secteur vers lequel les Aziliens se rendent le plus facilement. Après une hausse de sa population entre les années 90 et 2000, cette vallée se caractérise désormais par une stagnation démographique, voire par une diminution comme au Mas-d'Azil. D'autres villages, moins peuplés et dispersés, sont établis sur les coteaux.

Illustration 3. Vue sur Castex, en vallée de l'Arize, et sur les Pyrénées (avril 2019). Réal. : Aurélio Labat



La vallée de la Lèze débouche au Nord sur Saint-Sulpice-sur-Lèze et au Sud-Est sur la vallée de l'Ariège, entre Pamiers et Foix. La distribution des villages et de la population suit la même logique que dans la vallée de la Lèze autour de la D919. Lézat-sur-Lèze (2 300 habitants) et Le Fossat (1 000) sont les deux communes concentrant les services. Cette vallée est un peu plus peuplée que sa voisine et connaît des évolutions démographiques semblables. Notons que Lézat-sur-Lèze, enclave ariégeoise en Haute-Garonne, est intégrée à la couronne de l'aire urbaine toulousaine – avec Saint-Ybars, Sainte-Suzanne et Villeneuve-du-Latou, communes de moindres envergures en entrée de vallée. Lézat-sur-Lèze voit population et activités croître plus qu'ailleurs sur le territoire. Elle reste la commune la plus au Nord de l'intercommunalité et est excentrée au

regard de la répartition du reste de la population : les dynamiques qui la traversent ne suffisent pas à en faire le cœur des vallées.

Illustration 4. Vue sur Le Fossat, en vallée de la Lèze, depuis les coteaux en surplomb (mai 2019). Réal. Aurélio Labat.



A la manière d'un Y, au Sud-Est, les axes routiers des deux vallées se rejoignent à Pailhès (fond de vallée de la Lèze) et la D919 continue pour lier la vallée de l'Ariège, non loin de Foix. Les deux vallées ne se connectent qu'en ce point de jonction. Entre elles, des voies transversales serpentent dans les coteaux, mais servent avant tout à joindre hameaux, fermes et maisons isolées. Les déplacements quotidiens suivent les axes des vallées et deux écosystèmes coexistent l'un à côté de l'autre.

Nicole Guers, maire et vice-présidente de l'intercommunalité en charge de la politique sociale, et Anne Meignant, secrétaire de mairie, abordent les multiples polarisations des vallées :

« – *Nicole Guers* : Ici, vous voyez, nous on est plutôt portés vers la Haute-Garonne. On est pas loin de Montesquieu-Volvestre, on est limitrophe. Le-Mas-d'Azil est porté vers Saint-Girons. [*S'adressant à Anne Meignant*] Vers chez toi, c'est plutôt Pamiers.

– *Anne Meignant* : Voilà, à Durfort.

– *Aurélio Labat* : Donc c'est un territoire qui est un peu...

– *Nicole Guers* : Ah, mais excentré !

– *Aurélio Labat* : Oui, mais qui est tiraillé entre plusieurs pôles ?

– *Nicole Guers* : Oui, exactement ! Vous voyez, tout ce qui est Le-Mas-d'Azil, puisque moi j'ai vécu au Mas-d'Azil, c'est vrai qu'on allait vers Saint-Girons. Voilà, c'était Saint-Girons, et maintenant qu'on est ici, que je suis ici, c'est Carbonne, Rieux, Toulouse... La Haute-Garonne. On fait partie du Volvestre.

– *Aurélio Labat* : Et la Lèze ?

– *Nicole Guers* : La Lèze, eux ils s'en vont vers Saint-Sulpice.

– *Anne Meignant*: Ouais : Saint-Sulpice, Muret, Haute-Garonne. Après, Le Fossat, c'est mitigé entre Foix et Pamiers.» (Nicole Guers et Anne Meignant, entretien mené le 09/05/2019 à Méras)

Toutes ces influences ont questionné sur les rapprochements à opérer. « On fait partie du Volvestre » est une phrase lourde de sens, qui plus est quand le bassin de vie de l'Insee confirme les représentations. Un rapprochement inter-départemental a donc d'abord été envisagé :

« – *Aurélio Labat* : Vous vivez sans Toulouse alors ?

– *Nicole Guers* : Oui, ah oui oui.

– *Anne Meignant* : Il ne faut pas compter sur Toulouse ici.

– *Nicole Guers* : Ah non [rires].

– *Aurélio Labat* : Et vous avez essayé d'avoir des partenariats ?

– *Nicole Guers* : Non. À un moment, quand on était en communauté de communes, on avait essayé un petit peu avec Montesquieu, enfin, la Haute-Garonne.

– *Aurélio Labat* : Ah, d'autres villes plus proches ?

– *Nicole Guers* : Voilà, avec le Volvestre, parce qu'on était du côté du Volvestre, mais non, on n'a pas du tout les mêmes...

– *Aurélio Labat* : Et vous avez essayé de faire quoi ensemble ?

– *Nicole Guers* : Hé ben, de faire un regroupement. Déjà un regroupement par rapport à l'eau quand même. Par rapport aux rivières, parce qu'il faut entretenir les rivières. Elles se jettent dans la Haute-Garonne, donc il y a des regroupements.

– *Aurélio Labat* : Du coup, vous avez envisagé après la loi NOTRe ce regroupement avec le haut-garonnais ? C'était à ce moment-là ?

– *Nicole Guers* : Oui, voilà, après, ça n'a pas marché. Il y en a beaucoup qui voulaient, justement... Vers Daumazan, ils voulaient s'en aller.

– *Aurélio Labat* : Et c'est quoi la raison qui a fait que ça a pas marché ?

– *Nicole Guers* : Ben je pense que c'est de l'autre côté qu'ils ne nous ont pas voulu [rires] !

– *Aurélio Labat* : Vous avez été exclus ?

– *Nicole Guers* : Et encore, vous savez... les Ariégeois et la Haute-Garonne.

– *Aurélio Labat* : Du coup, c'est par défaut que vous êtes allés avec la Lèze ?

– *Nicole Guers* : Oui, voilà. » (Nicole Guers et Anne Meignant, entretien mené le 09/05/2019 à Méras)

Outre les propos au sujet de la métropole, objet apparemment lointain, sur lesquels nous reviendrons, nous comprenons ici que les volontés d'une intercommunalité comme celle-ci

pèsent peu. Les rapports de pouvoir sont en faveur des territoires les plus riches qui eux ont le choix des partenariats qu'ils concluent. Avant une fusion Arize-Lèze, d'autres projets ont été étudiés. La vallée de l'Arize s'est d'abord tournée vers le Saint-gironnais, et l'Apaméen a aussi été envisagé dans le cadre d'un rapprochement avec la Lèze, comme nous l'indique Pierre Dupuy-Mallet, maire et vice-président de l'intercommunalité en charge de l'économie :

« L'idée, c'est, bon, on peut pas faire autrement que de s'unir : avec qui on s'unit ? Parce que la communauté de communes de l'Arize était trop petite. Donc il a fallu qu'on se rapproche. La bascule, c'était soit vers le haut, vers le Saint-gironnais, soit c'était Pamiers. Bon, on a évité Pamiers dans un premier temps, parce qu'il y a eu des dérogations sur les zones rurales et de montagne. Comme on n'est ni faits, ni à faire, ça a été conclu avec la Lèze. Mais sur un terrain qui était pas favorable. Sur un terrain de difficultés sur la Lèze. Un terrain de difficultés politiques entre élus. » (Pierre Dupuy-Mallet, entretien mené le 06/05/2019 à Lézat-sur-Lèze)

Une « bascule » implique un rattachement à des territoires aux logiques d'aménagements différentes, qu'il s'agisse dans cet exemple du Volvestre, du Couserans ou de la vallée de l'Ariège. Yvon Lassalle, maire de Pailhès et vice-président de l'intercommunalité en charge de du développement durable et du tourisme, évoque les possibles et, sur un ton plus positif, rappelle les liens qui unissent les deux vallées et les écueils évités :

« Et nous, donc on a fusionné avec l'Arize, on avait déjà des échanges très étroits avec cette vallée-là. Mais après fusion, on est quand même resté sur un territoire tout à fait, en termes de dimensionnement, à échelle humaine. Alors que d'autres, comme le Couserans, la communauté de communes du Couserans, qui a absorbé huit communautés existantes, on devine un petit peu la difficulté qu'ils peuvent avoir pour harmoniser leurs compétences. Et nous on a cette chance-là : deux communautés de communes qui se sont rapprochées mais qui se connaissaient déjà, ça représente un intérêt en termes de dynamique, parce qu'on est resté à une échelle très humaine. On a l'occasion de se voir souvent, d'échanger et de porter des projets et de s'impliquer (...).

Administrativement, par exemple avec la Basse Vallée de l'Ariège, Pamiers-Saverdun, ça serait beaucoup, beaucoup plus compliqué pour des raisons géographiques, de desserte, mais pas que. On a aussi des approches de développement qui sont tout à fait différentes. On est quand même nous sur un territoire qui est quand même rural, même s'il y a un petit peu d'économie, alors que la basse vallée de l'Ariège est plus basée sur de l'accueil, de l'urbanisme qui a tendance à grossir avec la proximité de Toulouse et les dessertes qui existent entre Pamiers et Toulouse, chose que nous nous n'avons pas, et puis un développement économique qui est tout autre. Sur l'axe vallée de l'Ariège, y compris même au-delà, c'est Saverdun-Pamiers, mais c'est Varilhes-Foix-Tarascon. On n'est pas sur cet axe-là nous, on a quand même une image qui est... On a des spécificités qui nous sont propres. » (Yvon Lassalle, entretien mené le 24/05/2019 à Pailhès)

Malgré une fusion sous contrainte et les conflits avancés par Pierre Dupuy-Mallet, Arize-Lèze semble pouvoir dégager des enjeux communs et se satisfaire d'éviter à la fois l'intégration à une communauté de communes XXL, celle du Couserans, et l'intégration à une communauté de communes aux problématiques éloignées et à la centralité écrasante : Pamiers. Ce discours est porté par Yvon Lassalle, maire de Pailhès, la commune située à la jonction des vallées. L'emplacement de l'acteur participe-t-il de ses représentations ? Lui-même le concède quand la question lui est posée, mais d'autres facteurs constituent selon lui un substrat favorable à une fusion en bonne entente :

« [Le territoire] est homogène, parce que ce sont deux vallées parallèles, mais qui ont des problématiques très très proches. Alors nous, Pailhès, on se retrouve à être sur la jonction entre les deux vallées, on se retrouve à être sur un axe routier qui est très passant entre le Sud toulousain et Foix, voire Pamiers et Saint-Girons, on est un peu à la croisée, au nœud de ces deux vallées. Ceci, physiquement, peut expliquer cela. Mais ce n'est pas du fait de la fusion, même si ça a été renforcé. Mais par le passé, il y avait tout naturellement des exemples. Ne serait-ce que par l'office de tourisme qui rayonnait d'ores et déjà, depuis longtemps, sur les deux vallées. Mais il y avait aussi les syndicats, le syndicat de l'eau, mais pas que, qui fonctionnaient sur ces deux territoires. Ça s'est fait donc de façon tout à fait naturelle le rapprochement de ces deux... Et ça a permis de mieux se connaître et d'échanger. » (Yvon Lassalle, entretien mené le 24/05/2019 à Pailhès)

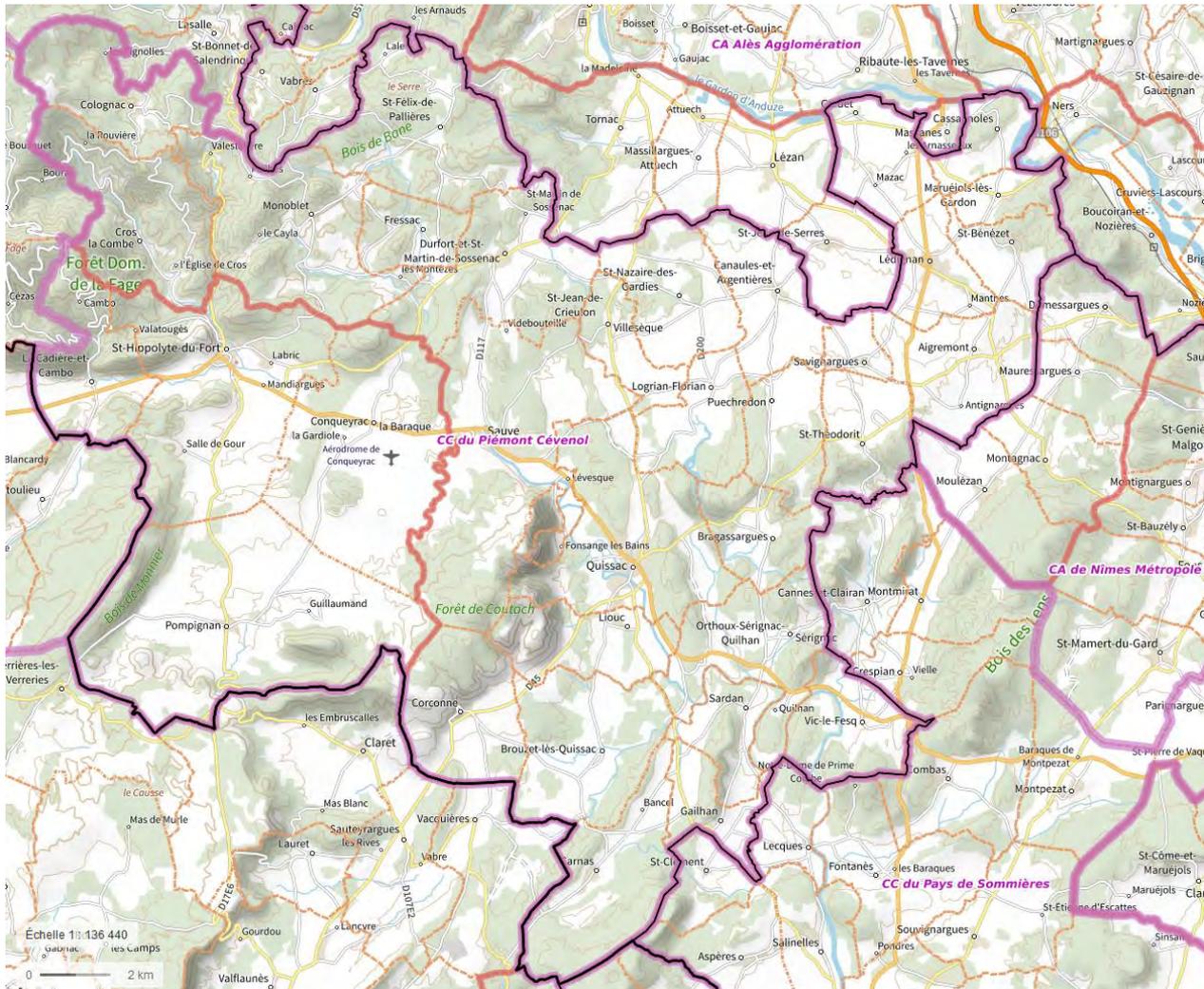
Sans véritable choix, et dans un contexte où il faut se réinventer, mobiliser les éléments qui font sens commun et identité collective est la base de la construction d'un territoire, permettant d'établir enjeux et politiques publiques. À la manière des Régions, tout facteur explicatif du rapprochement est bon à prendre, quand bien même une explication aurait pu être trouvée à n'importe quelle fusion. Néanmoins, les divergences restent : alors qu'en Arize un PLUi est rédigé en 2015, la compétence urbanisme n'a pas été transférée à l'échelon intercommunal en Lèze. Aujourd'hui, les réunions visant l'harmonisation de la politique d'urbanisme – et donc du projet local – mettent en évidence le manque de cohésion et font dire à un conseiller municipal : « on est un territoire, il y a deux règlements : le règlement de l'Arize et peut-être qu'il y aura le règlement de la Lèze » (Thierry Sirgant, entretien mené le 20/05/2019 à Daumazan-sur-Arize). Tout reste à faire.

Finalement, dans une armature urbaine peu structurée, Le Fossat est le siège de l'intercommunalité. Montesquieu-Volvestre – surtout Carbonne – et Saint-Sulpice-sur-Lèze en entrées de vallées constituent des pôles d'activités et de services difficiles à concurrencer de par leurs positions. Les enjeux urbains restent le maintien et/ou la création de services et d'activités dans les quatre communes de Daumazan-sur-Arize, Le Mas d'Azil, Lézat-sur-Lèze et Le Fossat, qui font l'objet d'un contrat de revitalisation de centre-bourgs avec la Région Occitanie.

d. Piémont Cévenol

Piémont Cévenol est une intercommunalité du Sud du Gard. Elle se compose de 34 communes pour 21 500 habitants. En janvier 2013, elle résulte de la fusion de trois parties des trois anciens EPCI suivants : Coutach-Vidourle, Cévennes-Garrigues et Autour de Lédignan. Quissac (3 200 habitants) en est le siège, alors que trois autres villes occupaient cette fonction pour les trois précédentes intercommunalités, respectivement : Sauve (1 900 habitants), Lasalle (1 150) et Lédignan (1 430).

Carte 16. Piémont Cévenol : un territoire au carrefour de plusieurs influences.



Réal. : Aurélio Labat.

Source : IGN et Géoportail.

Saint-Hippolyte-du-Fort (3 900 habitants) est la plus peuplée des communes de l'EPCI mais elle est aussi l'une des plus à l'Ouest dans l'ensemble intercommunal, excentrée au regard des influences d'Alès au Nord, Nîmes à l'Est et Montpellier au Sud, toutes à 30 minutes minimum depuis les communes qui leur sont les plus proches. Ainsi, Quissac se situe non loin du carrefour de la D999 traversant le territoire d'Ouest en Est – de Ganges et Le Vigan à Nîmes – et de la D6110 joignant Alès à Montpellier. De nombreuses petites communes du territoire, qui peuvent

être associées à des « communes multipolarisées des grands aires urbaines » par l'Insee, accueillent des hausses de population au vu du desserrement urbain. Quissac connaît la plus forte hausse pour une petite ville dans l'intercommunalité (+ 50 % depuis les années 90).

Piémont Cévenol est maillée sur l'axe Ouest-Est par Saint-Hippolyte-du-Fort, Sauve et Quissac mais reste écartelée entre toutes les influences des villes proches. Comme nous l'avons évoqué, du côté du système urbain de Montpellier, les influences sur l'arrière-pays méditerranéen sont partagées entre les villes sur un axe longitudinal, ce qui est aussi le cas manifeste en Minervois au Caroux.

À l'Ouest, il ne faut pas négliger les liens avec Ganges et Le Vigan, tout comme les relations avec Lasalle et Anduze au Nord-Ouest. Même de petites villes extérieures incarnent des pôles de services, comme Lasalle, ancien siège d'intercommunalité dont étaient membres des communes de Piémont Cévenol, qui reste une centralité dans l'encaissement des vallées.

Pour Fabien Cruveiller, maire de Cardet et Président de l'intercommunalité, toute la difficulté est de définir ce qu'est ce territoire :

« Le Piémont Cévenol, c'est un territoire qui a une particularité, c'est un carrefour au cœur du Département du Gard et au-delà du Département, au carrefour de plusieurs centres urbains. Alès et son agglomération. Nîmes et son agglomération. Le Vigan et son arrondissement. Et plus bas Montpellier et la Camargue. Et au cœur de ces 4 axes, on pourrait dire que le piémont cévenol est teinté par des influences culturelles et des influences économiques. Et en même temps, il y a une unité dans cette ouverture, que je défends en tant que Président. Au Nord on a Alès, grosse agglomération avec une ville centre qui offre un tas de services à 75 communes très cévenoles, très rurales, parfois touristiques comme Anduze et qui a un fonctionnement assez centralisé autour de cette ville centre et qui du coup fait rayonner sur ce vaste territoire une certaine attractivité que ce soit économique, touristique, culturelle, puisqu'il y a une scène nationale. Sur Nîmes, même principe : un vaste territoire, avec des services centralisés et un rayonnement. Le Vigan, c'est beaucoup plus compliqué, parce qu'il y a beaucoup moins de personnes, 15 000 habitants sur un territoire très vaste. Là on joue sur autre chose. Sur des valeurs, sur une identité, parfois un peu folklorique, un peu traditionnel : la châtaigne *etc.* C'est un autre développement intimement lié au notre. Là, c'est nous qui pouvons générer une dynamique. C'est-à-dire qu'on devient un peu ce centre qui rayonnerait, que ce soit sur le plan culturel, touristique, économique *etc.* Et plus bas il y a la Camargue. C'est le Grau du Roi, la station balnéaire. Sur le plan culturel, cette tradition des courses libres autour du taureau, du cheval, qui véhicule une identité assez marquée, assez conservatrice, tant et si bien que le député en place est Gilbert Collard. Donc, notre territoire du Piémont Cévenol aurait pu éclater finalement. Une partie aurait pu aller vers Alès, une autre vers la Camargue, une autre vers Nîmes et une autre vers Le Vigan. Il y a ce qu'on appelle les bassins de vie qui ont présidé au découpage des intercommunalités qu'on aurait pu légitimer cela. Sauf que la politique fait que des fois des territoires se créent. Et celui-ci s'est créé et répond au départ aux exigences en termes de nombre d'habitants, aux critères, aux seuils et donc a traversé les différentes étapes parce que quand même les préfets ont sacrément impulsé la création de grosses intercos et d'agglomérations. (...) On est à point critique, à un tournant de notre existence, on est une jeune collectivité qui a 5 ans et qui pour co-construire son aménagement attractif du territoire doit choisir de s'associer. Alors soit avec le bassin alésien, qui n'a pas besoin de nous, qui a son autonomie, qui a sa grosse mécanique en marche, soit le bassin nîmois mais c'est pareil, le côté camarguais, où culturellement on se sent un peu éloigné, et même sur le plan économique. Je vous passe pour l'instant les aspects politiques. Ce qui fait, cela pourrait paraître paradoxal, vers le territoire le moins pourvu, le moins développé, le plus en souffrance, celui du viganais. Et en même temps c'est là où il y a le plus à faire. Pourquoi ? Il y a déjà un sous-préfet sur ce territoire qui estime que le Piémont Cévenol peut être un fer de lance. » (Fabien Cruveiller, entretien mené le 22/01/2018 à Quissac)

Ce territoire « carrefour », cet « entre-deux », ce « territoire ouvert aux quatre vents » – thématique qui revient pour chacune des intercommunalités étudiée et érigée ici en exemple – confirme un déficit d'identité commune, qui passe notamment par les caractères agricoles et paysagers :

« Si on cherche ce qui nous rapproche, on va trouver, mais on peut trouver aussi ce qui nous caractérise et on revient à cette notion de territoire ouvert aux quatre vents où un maire entouré de vignes et dont l'activité principale est la viticulture aura pas la même vision des atouts qu'un maire qui a pas une seule vigne, qui vit dans un village médiéval dont l'atout est justement cet aspect médiéval, ce qui sera encore différent de celui qui est dans la montagne au milieu des châtaigniers, encore différent de celui qui est au milieu des oliviers où il y a pas une seule vigne ou un seul châtaigner. On est vraiment en construction de définir une ligne, une identité Piémont Cévenol. C'est vraiment ce piémont, pour qu'on se nourrisse de nos différences. » (Fabien Cruveiller, entretien mené le 22/01/2018 à Quissac)

Fabien Cruveiller porte une stratégie de renversement de valeur, souhaitant transformer la notion de « carrefour » connotée négativement en atout :

« On va construire sur notre territoire carrefour une stratégie touristique, une stratégie économique et une stratégie culturelle, en gros une stratégie en aménagement des territoires. Cette stratégie, il faut la baser d'après moi sur nos atouts. C'est de faire de notre petit handicap, qui pourrait dire qu'on est partout à la fois, un atout en disant qu'on est ce carrefour fécond (...) ». (Fabien Cruveiller, entretien mené le 22/01/2018 à Quissac)

La recherche *a posteriori* des atouts du territoire est due au manque de stratégie lors de la construction de l'intercommunalité. Une technicienne de la communauté de communes du Piémont Cévenol explique les « mauvaises raisons », selon elle, du regroupement :

« Cette nouvelle intercommunalité n'a pas été créée sur un projet commun mais sur une non-volonté d'aller soit avec des agglomérations, soit d'aller avec des endroits qui sont jugés beaucoup plus isolés comme Le Vigan. C'est pas des intercommunalités créées pour être ensemble mais créées pour être contre quelque chose, au départ. » (Entretien mené en janvier 2018 en Piémont Cévenol)

C'est donc d'abord sur un principe défensif que se construit cette intercommunalité, sur le maintien d'un *statu quo* : d'une part contre une absorption dans un ensemble anonymisant, la ville, d'autre part contre un isolement dans l'ensemble régional. Il s'agit d'un territoire qui se définit en réaction, par rapport à, c'est-à-dire par la négative : c'est une définition en creux, aucune valeur transversale ne détermine le territoire, si ce n'est le rejet d'autres formes de coopérations. L'un des enjeux pour ce territoire est de trouver, comme s'y emploie son actuel Président, une identité formelle. Pour se définir par l'affirmative, certains élus souhaitent ainsi réaliser un diagnostic *via* les outils que prévoit la planification. Cependant, le transfert de la compétence urbanisme à l'intercommunalité a été refusée et l'outil PLUi est écarté à ce jour. Et le préfet a donné son accord pour réaliser un SCoT d'échelle intercommunale, alors que ce type de document est censé permettre le dialogue et l'harmonisation de l'aménagement avec les territoires voisins, SCoT que les acteurs locaux ont du mal à démarrer. André Cordier, maire de Quissac et vice-président de l'intercommunalité en charge de l'aménagement des territoires, et Jérôme Garcia, directeur du Pôle Développement de l'intercommunalité, le confirment :

« – *André Cordier* : Nous il faut trouver à s'affirmer, trouver une identité propre à notre territoire de façon à exister. Sinon on va se faire absorber par tout le monde. L'élaboration d'un SCoT sera notre identité, notre cohérence (...).

– *Jérémy Garcia* : Notre identité, c'est vrai qu'on continue à la chercher un petit peu. On compte beaucoup sur notre travail de SCoT. Quelle cohésion de l'intercommunalité et des 34 communes ? On veut se donner une vision de ce qu'on veut faire de notre territoire et être plus fort demain pour discuter. » (André Cordier et Jérémy Garcia, entretien mené le 16/01/2018 à Quissac)

La fusion datant du 01/01/2013, et les élus ayant du mal à lancer le SCoT, ils sont entrés en 2020 dans leur huitième année sans projet. Il n'y a rien d'extraordinaire là-dedans, un Directeur Général des Services d'une des six intercommunalités étudiées, accompagné de son Directeur Général Adjoint, le glisse lors d'un entretien :

« – *Directeur Général des Services* : (...) On a fait un projet de territoire, mais on l'a fait à mi-parcours en fait. Parce que quand on a fusionné, la priorité a été d'organiser administrativement, humainement et au service des populations, et d'harmoniser toutes les compétences qu'on avait mises en commun. C'était ça la priorité première. Ça nous a demandé beaucoup d'énergie. Ça a polarisé toutes les énergies sur ça, pour que ça marche. Une fois que ça a été structuré, là on a pensé qu'il était bon, enfin, de définir les politiques publiques qu'ils voulaient prioriser. Et donc le projet de territoire, il a été fait après (...).

– *Directeur Général Adjoint* : Enfin, on a défini les objectifs du projet de territoire (...).

– *Directeur Général des Services* : On va vous le donner. C'est très synthétique. Tu y vas où j'y vais ?

– *Directeur Général Adjoint* : Non, je peux y aller, je vais l'imprimer.

– *Directeur Général des Services* : Oui, il vaut mieux lui donner, comme ça... [Le Directeur Général Adjoint envoie à l'impression le document en question depuis son poste de travail. Il me tend quelques instants plus tard une feuille sur laquelle sont rédigées quelques lignes :] Ça, c'est les objectifs du territoire (...).

– *Aurélio Labat* : Du coup, le projet a été...

– *Directeur Général des Services* : Travaillé par une stagiaire. Étudiante.

– *Aurélio Labat* : C'est une exaspération de le dire ?

– *Directeur Général des Services* : Un peu oui.

– *Aurélio Labat* : Parce que ça aurait pu être fait par...

– *Directeur Général Adjoint* : Par les élus eux-mêmes.

– *Aurélio Labat* : C'est-à-dire que c'est même pas eux qui se sont retrouvés ? Je pensais qu'il avait été fait au bout d'une réflexion, de quelques réunions collectives : il n'y a pas de dynamique de construction du projet collectif ?

– *Directeur Général Adjoint* : [Rires].

– *Directeur Général des Services* : C'est compliqué pour nous.

– *Aurélio Labat* : [Montrant le dictaphone posé sur le bureau] Vous voulez que l'éteigne ? Je vois qu'il vous fait tiquer.

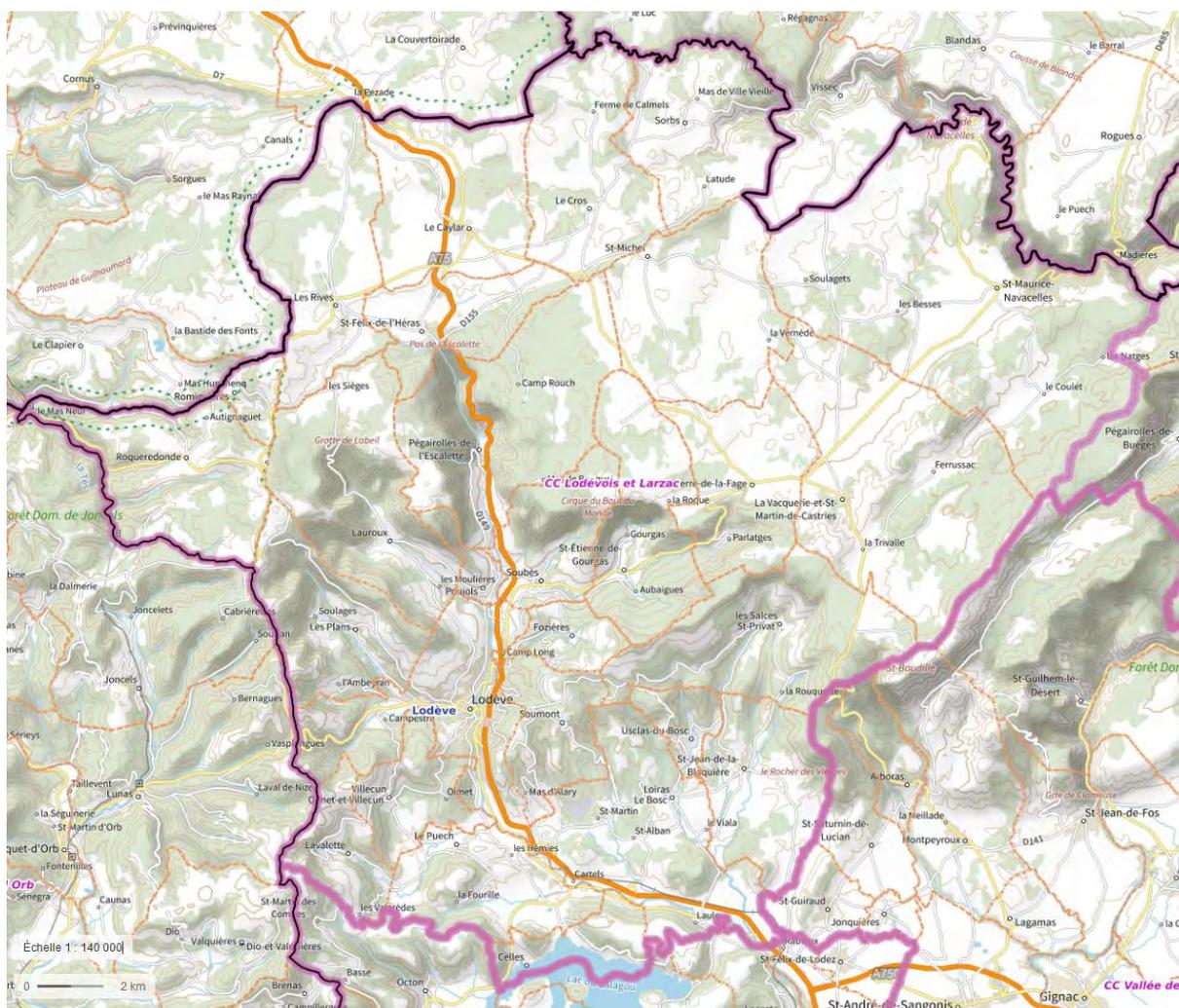
– *Directeur Général des Services* : [Silence]. » (Entretien mené en février 2018)

Les projets de territoires, censés incarner le substrat de toute politique publique, peuvent être des documents complètement secondaires dans les faits. Force est de constater que ces territoires s'en passent sans problème.

e. Lodévois et Larzac

Lodévois et Larzac est une communauté de 28 communes de 14 500 habitants, dans l'Hérault. Elle est constituée en 2008 à la suite de la fusion des deux communautés de communes du Lodévois et du Lodévois – Larzac ainsi que de deux communes isolées, Celles et Saint-Michel. Elle est organisée autour de Lodève (7 400 habitants), « petit pôle » selon l'Insee, qui concentre la moitié de la population intercommunale.

Carte 17. Lodévois et Larzac : une entité administrative scindée entre une plaine et un plateau que lie une autoroute.



Réal. : Aurélio Labat.

Source : IGN et Géoportail.

Deux secteurs éponymes sont rassemblés dans l'EPCI : le Lodévois correspond à la plaine autour de Lodève et le Larzac au causse occupant la partie Nord du territoire. Ils sont séparés par un dénivelé abrupt, marquant une frontière physique, que le Pas de l'Escalette permet de franchir. Dans le secteur de plaine, les communes sont influencées par Clermont l'Hérault et Gignac au Sud-Est, petites villes qui accueillent l'expansion montpelliéraine et ont un rôle tampon vis-à-vis du Lodévois. En effet, ces deux villes sont positionnées entre Montpellier et Lodève sur l'A75, axe qui traverse l'intercommunalité du Sud-Est au Nord avant de rejoindre

Millau puis Clermont-Ferrand. Certaines communes sont ainsi considérées comme multipolarisées : malgré son poids démographique local et sa position centrale à petite échelle, Lodève possède de nombreuses limites à son attractivité et cumule les difficultés socio-économiques (dont le chômage structurel et le manque d'attractivité par l'emploi), la dévitalisation du centre et la concurrence avec les zones d'activités et les zones commerciales des villes proches, plus dynamiques. Le causse du Larzac, dont la commune principale au sein de l'intercommunalité est Le Caylar (450 habitants), se tourne en partie vers Millau et l'Aveyron au Nord.

Illustration 5. Entrée de Lodève, avec le relief préfigurant le plateau du Larzac en arrière-plan (février 2018). Réal. :Aurélio Labat.



Les hausses démographiques se concentrent plutôt dans les communes résidentielles à l'Ouest de Lodève, rapidement accessibles par l'A75, que sont Le Bosc (1 350 habitants en 2017),

Soubès (930 habitants), Saint-Jean-de-la-Blaquière (630 habitants), Saint-Etienne-de-Gourgas (500 habitants) ou Saint-Privat (400 habitants), avec des populations multipliées par deux entre 1990 et 2017 – à l'exception de Soubès dont l'augmentation sur la même période avoisine + 50 %. Lodève connaît de fortes variations tant positives que négatives qui l'ont vu osciller entre 6 900 et 8 400 habitants depuis les années 60, population aujourd'hui stabilisée depuis plus de 10 ans.

L'enjeu du Lodévois et Larzac est la revitalisation de sa ville centre, Lodève, et l'articulation des politiques publiques avec les villes de la plaine, Clermont-l'Hérault et Gignac. Ces trois villes sont justement regroupées au sein du Pays Cœur d'Hérault.

Lodévois et Larzac est l'intercommunalité la plus ancienne du panel et la plus intégrée à ce jour. Pour autant, un déséquilibre structure la vie politique, inhérent à sa concentration démographique : les communes dites « rurales » sont peu représentées face à la centralité qu'est Lodève. Valérie Rouveirol, maire de Romiguières⁷⁵ et vice-présidente de l'intercommunalité en charge du tourisme, explique les rapports asymétriques qui sont engendrés :

« – *Valérie Rouveirol* : Si on prend l'intercommunalité, toutes les communes sont représentées au sein du bureau, puisque le bureau est constitué de tous les maires. Moi par exemple, je suis la plus petite commune et j'ai autant de voix que la commune... Quelque part, je pense que tout le monde peut s'exprimer et du coup on a une représentativité de ce monde rural face au bourg centre. (...) Moi je fais partie des élus qui, bien évidemment, Lodève étant le bourg centre, pour moi c'est logique quand les choses que l'on met en œuvre, qui sont souvent décriées par d'autres, que ça se fait à Lodève. Pour moi c'est logique que ce soit le bourg centre qui soit la dynamique de votre territoire. C'est moins évident pour d'autres élus qui voudraient qu'il y ait des services dans leurs communes. Ça c'est la configuration de l'intercommunalité qui veut ça. Pour avoir discuté avec des élus qui sont sur Bédarieux, c'est la même problématique. C'est à peu près l'équivalent de Lodève, des communes d'une moindre importance autour. Et voilà, on a toujours l'impression que tout se passe à Lodève, mais je pense que c'est difficile de faire autrement.

– *Aurélio Labat* : Comment vous tranchez, ça ? Vous disiez qu'il y a certains élus qui ne comprennent pas cette logique.

– *Valérie Rouveirol* : Au niveau des discussions, au sein du conseil communautaire. Mais de toute façon, comme le bourg-centre a une majorité d'élus qui est représentée, donc voilà, ça se solde souvent par des votes où il y a des abstentions, mais de toute façon, généralement, les propositions sont votées.

– *Aurélio Labat* : Ça crée peut-être une tension qu'il y ait une majorité sur le bourg centre ?

– *Valérie Rouveirol* : Sur la représentativité, ça a été l'objet de plusieurs discussions, parce qu'effectivement il y a tous les maires mais il y a plus d'une vingtaine de représentants de la ville de Lodève. (...) Il suffit que Lodève, je crois qu'il faut deux ou trois communes avec Lodève pour que ça passe. Des fois, c'est vrai que certains se sentent impuissants par rapport à ça. N'empêche que le débat a lieu et que chacun peut s'exprimer et faire remonter les difficultés qu'il rencontre. » (Valérie Rouveirol, entretien mené le 07/03/2018 à Lodève)

⁷⁵ Romiguières est la plus petite commune du Lodévois et Larzac, elle compte 23 habitants en 2017. D'autres communes de cette intercommunalité sont très peu peuplées : Celles (32 habitants), Saint-Félix-de-l'Héras (34 habitants), Sorbs (35 habitants), Saint-Michel (48 habitants), Le Cros (55 habitants) ou Lavalette (62 habitants).

Un enjeu permanent est le partage et la diffusion des moyens. C'est exactement la même problématique que connaît le couple métropole/Région à une échelle réduite. Cette tension se retrouve dans la politique culturelle, ainsi que le dit Franck Loyat, directeur de la culture dans l'intercommunalité Minervois au Caroux :

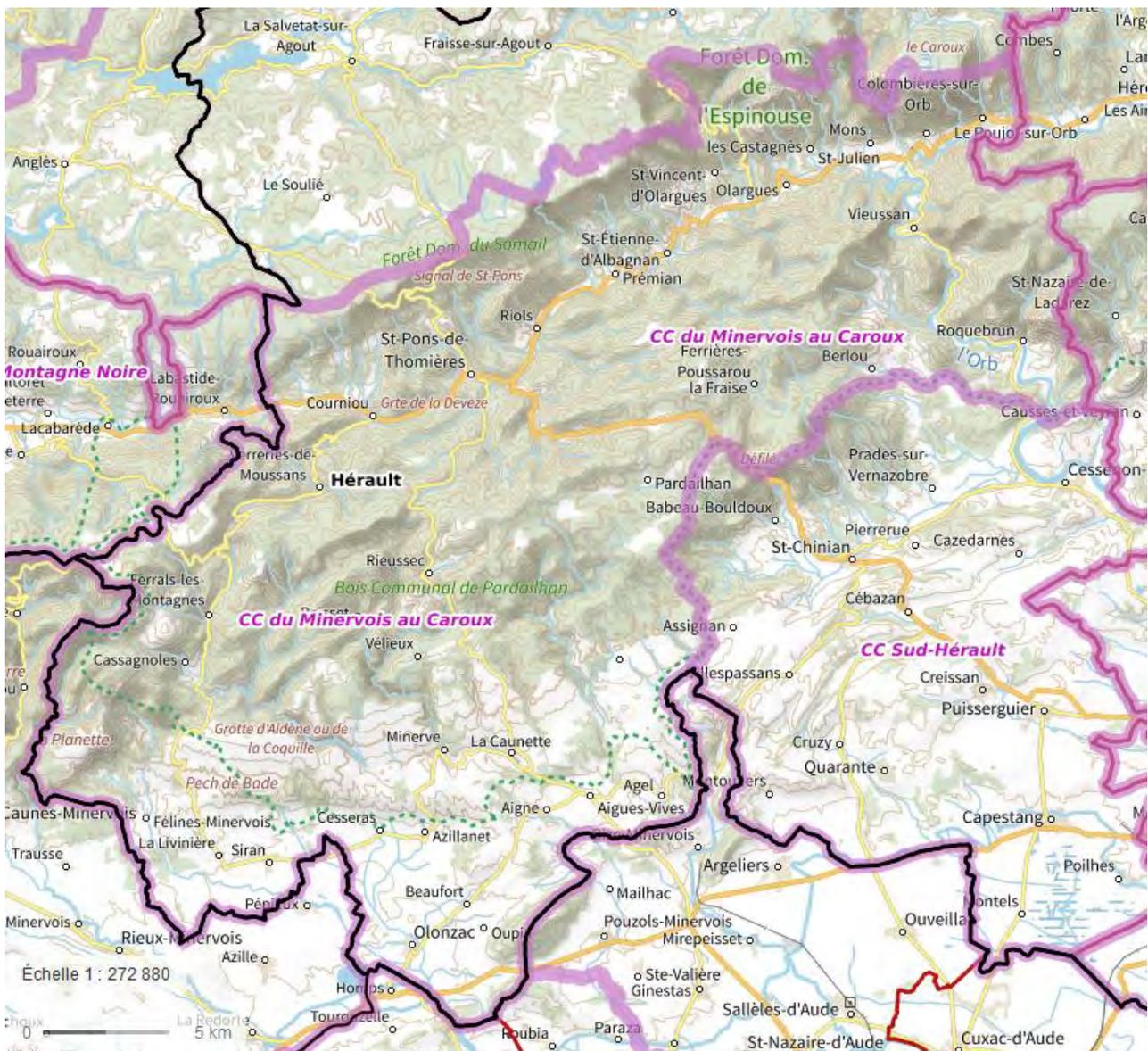
« Historiquement, c'est né de la fusion de deux territoires intercommunaux, c'est-à-dire un qui était plus centré autour de Lodève et l'autre qui rassemblait plutôt des petites communes rurales qui avaient développé une offre culturelle dans leurs villages et qui ne souhaitaient pas, au prétexte de la fusion, perdre cette offre culturelle. Donc ça a été aussi une sorte de compromis politique et historique. C'est-à-dire que des habitants, dans une démarche de projet de territoire, avaient exprimé la volonté de développer une offre culturelle de proximité. Au moment de la fusion, cette caractéristique de la politique culturelle a été conservée. Aujourd'hui, il reste la volonté intercommunale de faire en sorte que tout ne soit pas concentré sur Lodève. » (Franck Loyat, entretien téléphonique, le 05/04/2018)

f. Minervois au Caroux

Minervois au Caroux est une communauté de 36 communes à l'Ouest de l'Hérault, regroupant 15 200 habitants. Elle est issue de la fusion au 01 janvier 2017 des trois communautés de communes le Minervois, Pays Saint-Ponais et Orb et Jaur, ayant respectivement pour villes centres Olonzac (1 770 habitants), Saint-Pons-de-Thomières (1 880) et Olargues (680 habitants). Saint-Pons-de-Thomières est le siège du nouvel établissement. Cet établissement est le plus grand du panel d'étude et le moins dense (18,8 hab./km²). Bien que les autres intercommunalités du panel puissent se prévaloir d'être des territoires XXL nés des réformes portant sur la coopération intercommunale, Minervois au Caroux en est le meilleur représentant en tant qu'il cumule les problématiques induites par la taille : déficit de centralité, multiples bassins de vie, temps de parcours internes pouvant atteindre près d'une heure entre deux communes, paysages variés, enjeux différents selon les secteurs *etc.* Autant d'obstacles à la définition d'enjeux communs et d'identité collective. D'ailleurs, la communauté de communes du Minervois au Caroux a un nom – sur le mode « d'ici à là-bas » – qui renseigne plus sur la taille du territoire couvert par l'établissement et sur les distances internes à parcourir que sur le territoire en lui-même, à moins que la taille du périmètre ne soit ce qui caractérise le mieux cet espace, étant difficile de lui trouver un autre sens transversal.



Illustration 6. Olargues, une des trois petites centralités de l'intercommunalité (février 2019). Réal. : Aurélio Labat.

Carte 18. Minervois au Caroux : un territoire XXL fait de vallées et d'entités paysagères extrêmement variées.

Réal. : Aurélio Labat.

Source : IGN et Géoportail.

Minervois au Caroux est structuré par deux axes qui n'irriguent pas tous les secteurs, l'intercommunalité se composant de vallées et plateaux séparés par de nombreuses frontières naturelles telles que gorges et falaises. La D908 part de Saint-Pons-de-Thomières vers le Nord-Est et lie Olargues puis Bédarieux et Clermont-l'Hérault, de laquelle on accède à Montpellier. La D612 – Béziers, Saint-Chinian, Saint-Pons-de-Thomières, Mazamet, Castres, Albi – traverse l'intercommunalité d'Est en Ouest. Le secteur du Minervois est à l'écart de ces deux voies, ainsi que certains secteurs comme la vallée de l'Orb.

Le Nord-Est du territoire, à partir d'Olargues, se tourne vers Bédarieux et Lamalou-les-Bains. Au Sud d'Olargues, la vallée de l'Orb, avec des communes comme Vieussan ou Roquebrun, est polarisée plutôt par Béziers. Saint-Pons-de-Thomières a le regard tourné vers Mazamet et le Tarn. Le Minervois est polarisé par Narbonne et Carcassonne selon les proximités

géographiques et les besoins. Enfin, des polarisations intermédiaires existent, comme le rôle que joue Saint-Chinian entre la vallée de l'Orb et le Minervois.

Le territoire connaît des variations démographiques relativement homogènes, soit des augmentations légères dans certains secteurs qui compensent les diminutions survenant par ailleurs. Les villages le long de la vallée du Jaur (de Riols à Mons) et Colombières-sur-Orb voient leur population augmenter depuis les années 90 avec un fléchissement depuis 2010. C'est aussi le cas pour les communes de la partie du Minervois la plus proche des agglomérations de Narbonne et Carcassonne, avec les communes d'Azillanet, Aigues-Vives, Aigne ou Agel. De nombreuses communes ont des populations qui varient beaucoup mais qui stagnent cependant sur le moyen terme, avec des hausses entre les années 90 et le milieu des années 2000 puis des baisses consécutives, notamment dans la haute vallée du Jaur, en vallée de l'Orb et au Nord de la Cesse qui coule au cœur du Minervois. Enfin, certaines perdent de la population de manière continue, ce qui est le cas de Saint-Pons-de-Thomières dont la décroissance n'a cessé depuis 1968, passant de 3 260 habitants à 1 880 en 2017.

Minervois au Caroux est un territoire hétérogène, marqué par des ruptures tant dans les formes des territorialités que dans les paysages (voir Illustration 7). Cette intercommunalité est la plus éloignée des dynamiques régionales et des effets d'entraînement supposés des métropoles parmi notre panel.

Cette hétérogénéité est expliquée par Franck Vidal, maire et vice-président de l'intercommunalité en charge de l'économie et des activités de pleine nature, du fait que la communauté de communes s'est construite avec les intercommunalités du département « qui restaient », par défaut donc :

« – *Franck Vidal* : On nous a imposé la nouvelle avec ceux qui restaient, en gros. C'est comme ça que je le vois, c'est pas tout à fait comme ça, mais elle a été faite par le préfet et le Président du Département avec les trois communautés qui restaient, qui étaient trop petites, et voilà.

– *Aurélio Labat* : Tu aurais vu d'autres formes de rapprochements ?

– *Franck Vidal* : Je pense qu'il y aurait eu d'autres choses à faire.

– *Aurélio Labat* : Par exemple, pour l'hypothèse ?

– *Franck Vidal* : Dans le Minervois, dans le fond, il fallait pas qu'ils soient avec nous. Ou la montagne, mais elle avait prévu de partir avec le Tarn dès le départ, ou vers Bédarieux. Nous, on s'est retrouvé les derniers à avoir pas fait de choix. À pas avoir anticipé la chose. C'est vrai que la distance est un frein à... Après, c'est quelque chose qui se gère.

– *Aurélio Labat* : À la collaboration ?

– *Franck Vidal* : Un projet de territoire, il va être beaucoup plus difficile à faire pour nous que pour par exemple Grand-Orb ou que Sud-Hérault.

– *Aurélio Labat* : Cette identité, quand même, elle y est quelque part : tu dis qu'il faut la trouver, la travailler.

– *Franck Vidal* : Oui, il faut la travailler.

– *Aurélio Labat* : Elle est complètement artificielle en fait ?

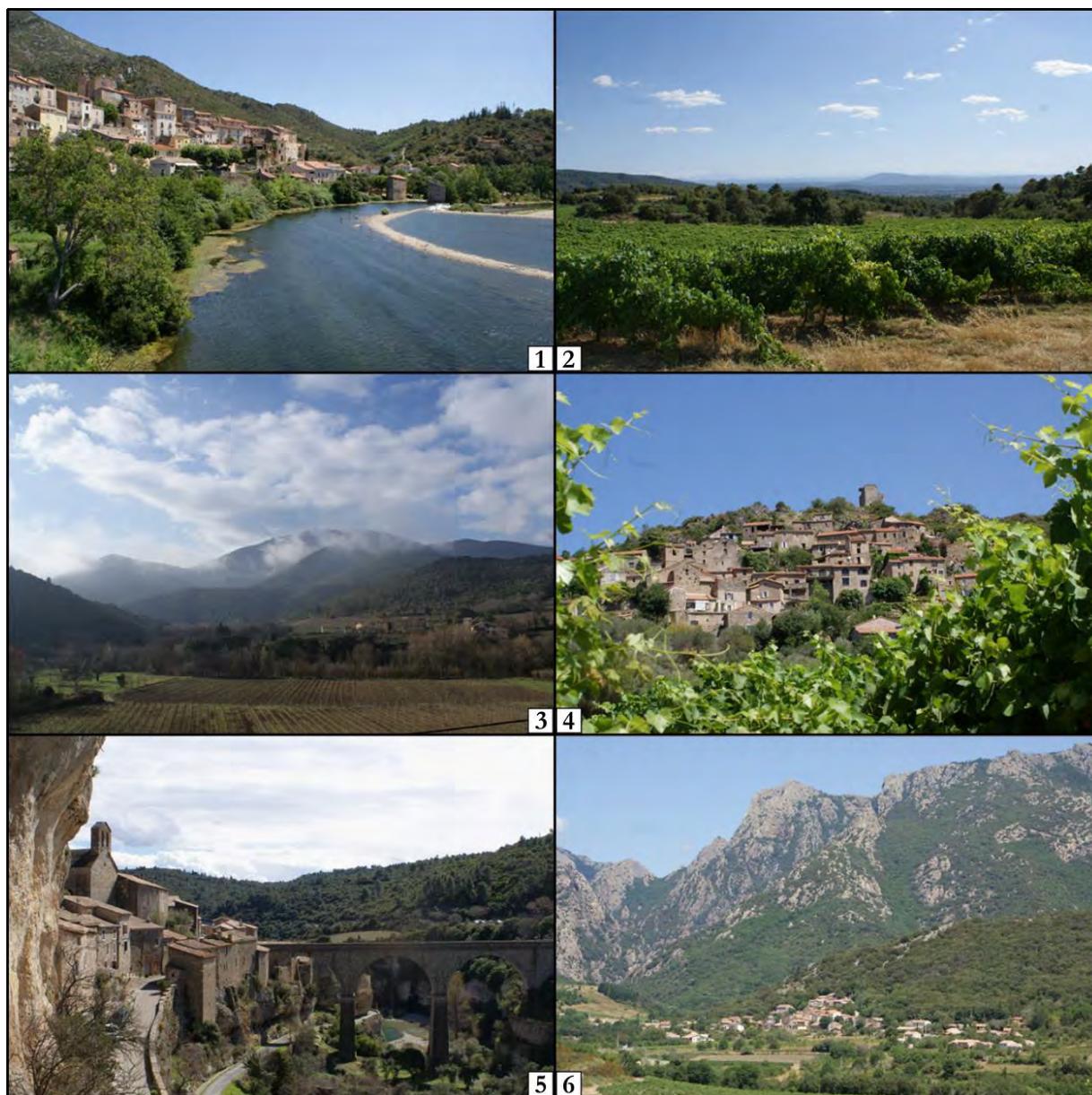
– *Franck Vidal* : Oui. Disons que c'est pour ça qu'il y a plus de boulot à trouver un projet un territoire et à trouver quelque chose que quand ce territoire il existe réellement. C'est sûr. Parce que tout le monde regarde de travers l'autre. (...) Qu'est-ce qui est en commun entre Vioussan et Olonzac ? Ou Vioussan et je sais pas... le Minervois ? » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/2019 à Olonzac)

À nouveau, le projet de territoire vient après la construction d'un périmètre, imposé ici, comme le confirme Georges Cébé, maire de Saint-Pons-de-Thomières :

« Certaines compétences ont été attribuées à la communauté de communes qui a été agrandie il y a maintenant deux ans je crois, par obligation préfectorale. Nous, certaines communes avaient voté contre cette fusion. C'est vrai que ça augmente encore plus le territoire et tout ce que ça implique après, notamment le transfert pour l'eau et l'assainissement, on l'a refusé, toutes les communes d'ailleurs, pour conserver au moins cette proximité. (...) Au début, il y avait un frein, puisque certaines communes étaient réticentes à cette fusion. Mais petit à petit, même si c'est un mariage forcé, il faut s'entendre pour que les choses se passent le mieux possible. Il y a cette contrainte qui est devenue, maintenant, comment dire... Je sais pas comment utiliser le qualificatif, mais une obligation de faire quoi. Dans le sens, il y a pas le pistolet sur la table, mais la prise de conscience, si on prend pas les rênes, c'est pas nous qui allons piloter. » (Georges Cébé, entretien mené le 30/07/2019 à Saint-Pons-de-Thomières)

Le champ lexical de la contrainte est omniprésent à propos de la fusion. Cela implique des réticences à travailler à cette échelle : les compétences n'y sont pas transférées et les maires gardent des prérogatives dans les communes.

Illustration 7. Minervois au Caroux : une grande diversité paysagère.



(1) Roquebrun, la « Petite Nice de l'Hérault » (juillet 2019).

(2) Saint-Jean-de-Minervois (juillet 2019).

(3) Colombières-sur-Orb (février 2018).

(4) Vieussan (juillet 2019).

(5) Minerve (février 2018).

(6) Hameau de Tarassac (commune de Mons-la-Trivalle), au pied du massif du Caroux (juillet 2019).

Réal. : Aurélio Labat.

2. Premier résultat : un fait intercommunal compliqué à mettre en œuvre

Toutes les intercommunalités étudiées partagent ce problème qu'est le déficit d'appropriation du fait intercommunal par les élus. Faisons un court pas de côté pour mettre en parallèle avec ce qu'il se passe en Quercy Vert-Aveyron et Bastides de Lomagne :

« Aujourd'hui, les élus, déjà, ils ont du mal à penser en bassins de vie, ils sont encore très attachés aux limites administratives. On essaye de leur expliquer que la logique du bassin de vie, aujourd'hui, il faut s'en saisir. Ils arrivent à en prendre conscience, mais c'est encore difficile. Mais ça, je pense que c'est spécifique aux territoires ruraux. Ils sont attachés à leurs communes. (...) La limite intercommunale, aujourd'hui, n'existe pas [rires]. » (Technicienne, entretien mené en juin 2019 en Quercy Vert-Aveyron)

Ce déficit d'appropriation se retrouve i) dans la critique de l'intercommunalité menée par les élus, fustigeant la déposition de leur pouvoir local qui est à partager à une échelle plus large, ii) dans les compétitions que continuent de se mener les élus à l'échelle locale – couramment appelées « guerres de chapelles ». Cela a pu se traduire par des changements de Directeurs des Services Généraux des intercommunalités comme en Minervois au Caroux ou en Quercy Vert-Aveyron, afin de ne pas favoriser tel ou tel territoire. Cela a pu se traduire par l'incapacité à se mettre d'accord sur la localisation de l'implantation d'une activité en Bastides de Lomagne – Le Site, une pépinière privée d'entreprises, projet sur lequel nous reviendrons. Les communautés de communes ont ceci de paradoxal qu'elles sont gérées par des gens qui n'en veulent pas forcément et qui ont tout pouvoir pour freiner leur développement. Un exemple classique est celui de la délégation de la compétence urbanisme. En Bastides de Lomagne, quand bien même la compétence a été déléguée, l'idée du PLUi a été rejetée ! Ainsi, sans cohérence planifiée, un service intercommunal instruit les dossiers de permis de construire.

En Minervois au Caroux, Franck Vidal évoque – et regrette – les réticences de ses homologues :

« – *Franck Vidal* : Le PLUi, c'est exactement ce que je parlais d'ancienne génération de maires. C'est... ça c'est un truc, c'est vraiment... Alors que le PLUi, ça n'enlève rien à leurs prérogatives de maires. Plein de maires qui disaient qu'ils allaient démissionner si on faisait un PLUi. Ils disaient : "si on peut plus...". C'est pas vrai. Il aurait fallu le faire de suite le PLUi. Et comme c'était pas une compétence... On a pris aucune compétence non-obligatoire. Et comme ils l'ont repoussé en 2026 je crois.

– *Aurélio Labat* : La délégation de la compétence urbanisme ?

– *Franck Vidal* : Oui. Il fallait de suite se lancer dans le PLUi. Il y a plein de compétences qu'il fallait de suite transférer.

– *Aurélio Labat* : C'est le législateur qui a pas été assez, qui a pas mis suffisamment la pression ?

– *Franck Vidal* : Non. Ça c'est vraiment une des choses que les maires du monde rural, on s'est battu à fond : pour garder ça, que ça passe pas. Ça, l'assainissement, l'eau... Il faut tout passer à l'intercommunalité, mais c'est une évidence ! Quand il y a des structures comme nous... Mais c'est pas aujourd'hui dans la vision de cette génération de maires. S'ils ont plus l'assainissement et l'urbanisme, c'est comme si... Alors que ça change rien ! Ça fait une vision globale du territoire. » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/2019 à Olonzac)

Et c'est là tout l'enjeu des intercommunalités qui ont été amenées à fusionner avec la loi NOTRe, qu'il s'agisse de Quercy Vert-Aveyron, Arize-Lèze ou Minervois au Caroux : les nouveaux périmètres ont été produits en cours de mandat. L'objet du mandat n'a pu qu'être l'harmonisation des compétences et des finances pour rendre les intercommunalités viables. Charge est laissée aux prochaines équipes élues en 2020 de s'approprier les périmètres et de s'y projeter :

« L'idée, c'est de laisser à ceux qui seront en 2020, qui que ce soit. Que là, ils partent sur une fusion qui est finie. (...) Il y aura beaucoup de maires qui ne vont pas se représenter. On va avoir un gros chamboulement, ça c'est sûr. Qu'est-ce que ça va donner derrière ? C'est pour ça aussi que la volonté du président de la communauté de communes était de structurer la chose, de pas faire de projet de territoire. Vu qu'on avait que trois ans de toute façon, c'était que ce soit le nouveau conseil et bureau qui va rentrer de suite dans cette intercommunalité avec des changements. (...) Préparer ce qui allait se passer derrière : le nouveau bureau et nouveau conseil communautaire se projettera sur six ans. Déjà trois ans, nous, et le temps de mise en place, c'est vrai, on n'avait pas le temps de se lancer dans un projet de territoire. » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/2019 à Olonzac)

Cette stratégie est partagée par les acteurs d'autres communautés de communes. Les questions de l'harmonisation sont très concrètes et posent des questions complexes à résoudre. En Quercy Vert-Aveyron, elles ont par exemple nécessité le recrutement d'une chargée de mission *ad hoc* qui explique les enjeux liés à la fiscalité :

« La fiscalité a été impactée par la fusion. On avait des taux relativement différents entre TVA et Quercy-Vert⁷⁶, c'était presque du simple au double. La loi nous disait : "vous avez jusqu'à douze ans pour harmoniser vos taux". Sachant que... Comment ça marche, la fiscalité, en fait ? C'est, sur l'ensemble des bases fiscales du territoire, et par rapport au taux qui a été voté sur le territoire, il y a un produit de fiscalité prévisionnel qui est déduit. Donc, en fait, ce qui a été fait pour TVA et Quercy-Vert, on a pris le produit de fiscalité prévisionnel de Quercy-Vert et de TVA, on a fait 1 + 1, et on a dit : "ce sera le produit prévisionnel de Quercy Vert-Aveyron, il faut lisser dans ce sens-là" (...). Les élus ont voté un lissage sur 6 ans. L'idée, c'était que l'impact ne soit pas trop difficile à porter pour les usagers, pour les contribuables. Mais que ce soit suffisamment rapide pour faire l'harmonisation des compétences.

Donc on est arrivé dans une logique de fiscalité aujourd'hui qui est un peu paradoxale. C'est-à-dire que les anciens contribuables de TVA se sont mis à payer moins d'impôts alors qu'ils avaient plus de services, et les anciens de Quercy-Vert se sont mis à payer plus d'impôts alors qu'ils avaient moins de services. Donc c'est très compliqué aujourd'hui, et c'est pour ça qu'on essaye de faire des choses dans le Quercy-Vert, et c'est pour ça que c'est compliqué aussi de prendre à gauche pour mettre à droite, c'est qu'aujourd'hui, les usagers de Quercy-Vert se retrouvent dans la situation où ils paient plus d'impôts, mais ils voient pas de changement. Donc on essaye de faire au maximum de choses pour que le service soit apparent dans le Quercy-Vert, puisque dans les faits, l'accès aux services, ils l'ont, dans les mêmes conditions qu'en TVA, mais le problème, aujourd'hui, c'est la proximité. Ils ne voient pas de changement, à proprement parler, pour leur territoire. Par exemple, il n'y a aucune médiathèque en Quercy-Vert. Pourtant, tous les usagers de Quercy-Vert peuvent venir dans les médiathèques qu'il y a au Nord du territoire, dans les mêmes conditions que n'importe qui. C'est gratuit, *etc.* Pour les crèches, bon, ils n'ont que la crèche à Monclar-de-Quercy, mais potentiellement, s'ils veulent aller s'inscrire à la crèche de Saint-Etienne, c'est pareil. Et c'est le cas pour les centres de loisirs, pour les séjours de loisirs pour les enfants, ils ont les mêmes tarifs. Donc l'accès aux services est le même, mais l'accessibilité au service non. Et ça, pour l'usager, c'est compliqué à comprendre. C'est pour ça qu'on fait un gros

⁷⁶ Pour rappel, TVA (pour Terrasses et Vallée de l'Aveyron) et Quercy-Vert sont les deux communautés de communes qui ont fusionné en Quercy Vert-Aveyron au 01/01/2017.

travail sur cette notion de proximité. Est-ce qu'on réduit pas à gauche pour mettre un peu plus à droite ? Est-ce qu'on peut mettre autant à droite qu'à gauche ? (...)

Aujourd'hui, on se rend compte en plus qu'avec le contexte de la baisse des dotations, l'augmentation des compétences qui nous sont confiées, *etc.*, on arrive en plus à se rendre compte que, non seulement, on n'a pas assez d'argent pour assurer un niveau de service unifié sur ce territoire, mais en plus on n'a pas assez d'argent pour finir l'harmonisation des compétences. Donc, en fait, les gens payent plus d'un côté, un peu moins de l'autre, alors qu'il aurait fallu qu'on fasse en sorte que les gens de l'ancienne TVA continuent de payer à leur niveau d'impôts et que ceux du Quercy-Vert aient la hausse qu'ils ont eue aujourd'hui. Ce delta-là nous aurait permis d'avoir un peu plus de marge. Mais la loi ne nous autorisait pas à le faire. » (Éva Léger, entretien mené le 24/06/2019 à Nègrepelisse)

Ainsi, la qualité des services et les impôts sont directement impactés par la fusion. Ces problèmes d'harmonisation ont d'ailleurs été au cœur des communautés de communes créées plus tôt, par la Réformes des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, au 01/01/2013 : les élus de Bastides de Lomagne et Piémont Cévenol ont passé le mandat 2014-2020 à régler ces questions et ne sont pas beaucoup plus avancés sur les projets de territoires que ceux d'intercommunalités plus récentes.

En nous appuyant sur les échelles des intercommunalités, du maillage urbain et du bassin de vie, la distorsion entre territoires de gestion et territoires vécus apparaît clairement. Il devient compliqué pour les acteurs de définir ce qui fait sens commun à ces échelles nouvelles, et ceci peut apparaître jusque dans les dénominations des territoires. Les limites de la fabrique des territoires apparaissent : les périmètres de ces territoires de gestion sont inadaptés aux territorialités des habitants (périmètres divergents des bassins de vie) et déterminés par défaut (sans volonté des acteurs locaux et sans correspondre à leurs choix premiers quand ils sont exprimés) quand leurs contenus administratifs hétérogènes (compétences et fiscalités) sont à harmoniser dans un contexte de frictions politiques et de déficit d'appropriation du fait intercommunal (conflit commune/intercommunalité, compétition entre communes *etc.*). Christiane Rolland May (2000), disait déjà l'inadéquation entre le temps court de l'injonction à la recomposition territoriale et le temps long de la construction de projet :

« La recomposition territoriale est entendue tout d'abord au sens commun, à savoir la démarche institutionnelle entreprise par plusieurs collectivités territoriales pour réaliser un regroupement de leurs espaces de compétences (regroupement communal, création d'un EPCI, création d'un "Pays", d'une "Agglomération", *etc.*). L'hypothèse soutenue dans le présent travail est que cette signification doit être élargie et nous y englobons également un processus global, initié largement en amont de cette phase terminale et officielle de "mariage" institutionnel, processus porté par une dynamique plus ou moins forte et complète de mise en commun de tout ou partie des ressources, compétences et énergies des partenaires, par la lente maturation d'un sentiment collectif, par l'émergence d'une identité commune, par la volonté (et la capacité) de gérer conjointement les affaires quotidiennes et les projets.

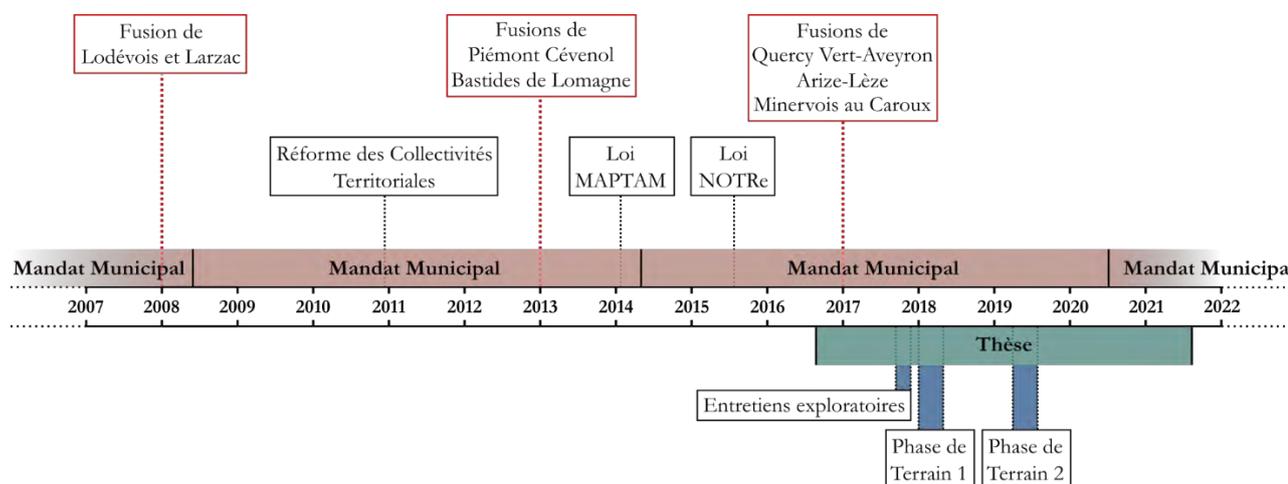
En ce sens, la recomposition territoriale idéale s'inscrit nécessairement dans le "temps long", selon l'expression chère à Braudel. Aussi les dynamiques les plus solides et les plus durables sont celles qui se sont forgées progressivement, dans et avec des territoires non soumis à l'urgence, prenant ou se donnant la durée pour établir progressivement des relations de plus en plus complexes et bâtir des synergies de plus en plus solides. La nouvelle donne actuelle contrarie cette exigence fondamentale d'inscription des dynamiques de recomposition dans

la durée : l'accélération des processus de décision impose des alliances territoriales souvent opportunistes, parfois hâtives, induites par des échéances législatives et institutionnelles très proches. » (Christiane Rolland-May, 2000, pp. 1-2)

Le projet de territoire est censé être un préalable aux rapprochements intercommunaux et à toute action publique qui, dans l'esprit, devrait être pilotée dans le cadre d'une politique cohérente et englobante. Or, le projet de territoire est souvent le dernier élément produit et nous remarquons que les territoires fonctionnent tout à fait sans celui-ci. Le récit du territoire – élaboré pour expliquer la cohérence, l'homogénéité, la communauté de destin de ses habitants – se construit *a posteriori* de sa délimitation spatiale. Le territoire conçu voudrait se substituer au territoire vécu : au lieu de s'appuyer sur les pratiques des habitants, il faudrait que celles-ci s'adaptent aux besoins de l'administration. Comme pour les Métropoles, les périmètres des communautés de communes sont systématiquement dépassés par les modes d'habiter des résidents permanents et visiteurs temporaires. Chaque intercommunalité est appelée à communiquer avec ses homologues de même échelon ou avec les échelles de gestion infra (communes) et supra (Département, Région, État). En effet, leur rôle est de répondre aux besoins d'aménagements induits par les territorialités de tout un chacun qui, cumulés, génèrent des flux plus ou moins intenses impactant l'organisation des territoires.

Aussi, le tour d'horizon des terrains d'étude et de l'état d'avancement de la production de l'intercommunalité dans chacun d'entre eux permet de comprendre la temporalité de notre thèse. Menée de 2016 à 2020, notre recherche se déroule à la suite des lois RCT (2010) et NOTRe (2015) visant la réforme de l'intercommunalité, entre autres. De plus, c'est lors du mandat 2014-2020, et donc de leurs mises en œuvres, que nous avons mené nos observations : au cœur de la fabrique des territoires (voir Figure 8).

Figure 8. La temporalité de la thèse s'inscrit dans une temporalité des réformes territoriales, en particulier celle de la mise en œuvre de la fusion des intercommunalités.



Réal. : Aurélio Labat.

En aparté, notons qu'aucune intercommunalité retenue ne représente le littoral méditerranéen. Les problématiques de ce type d'espace auraient été intéressantes à étudier et à rapprocher des observations menées sur le reste du panel, notamment sur des sujets que nous explorerons dans les prochains développements tels que l'économie présentielle – et auxquels sont sensibles les littoraux – avec des questions aussi diverses que le tourisme, la place des retraités, les résidences secondaires ou encore la protection et la valorisation du patrimoine culturel et naturel. Le seul secteur qui correspond à nos critères géographiques est la bande Gruissan-Leucate, le reste du littoral étant trop urbanisé. Or, toutes les communes concernées sur ce secteur sont rattachées à la communauté d'agglomération du Grand Narbonne (127 500 habitants en 2017) dont les caractéristiques s'éloignent de notre panel pour permettre une approche comparative. De la même manière, aucune intercommunalité ne représente la haute-montagne. Cependant, sont largement représentées, dans le panel, les problématiques liées aux faibles et très faibles densités, à l'isolement et à l'accessibilité contrariée aux services.

C. Les périphéries au centre de l'étude : approche analytique

En complément de critères d'ordres géographiques (positionnement des territoires vis-à-vis d'un front de métropolisation et de l'armature urbaine), nous avons pris en compte des indicateurs d'ordres socio-économiques. L'objet de la thèse étant l'observation des territoires périphériques au regard des relations aux métropoles et en particulier de leurs effets d'entraînement, attachons-nous à analyser les similarités et divergences dans les dynamiques traversant les intercommunalités étudiées, que ce soit entre elles ou en comparaison des tendances régionales. En présentant d'abord les caractéristiques démographiques puis socio-économiques des territoires retenus, nous serons en mesure d'établir que les périphéries présentent des fragilités au regard du reste du territoire régional⁷⁷.

1. Les populations des périphéries : un vieillissement de la population plus important dans les périphéries

Les intercommunalités retenues peuvent être regroupées par groupes de deux en termes de poids démographiques. Les moins peuplées sont Arize-Lèze (10 732 habitants) et Bastides de Lomagne (11 444), viennent ensuite Lodévois et Larzac (14 563 habitants) et Minervois au Caroux (14 729 habitants), enfin les plus peuplées sont Piémont Cévenol (21 558 habitants) et Quercy Vert-Aveyron (21 945 habitants). Ces intercommunalités sont plus ou moins denses. Quercy Vert-Aveyron est la plus densément peuplée avec 65,1 hab./km² et reste pourtant moins dense que la moyenne régionale (79,9 hab./km²). Vient ensuite Piémont Cévenol avec une densité de 47,8 hab./km², suivie par quatre intercommunalités dites des « faibles densités », c'est-à-dire dont la densité est inférieure à 30 hab./km² : Arize-Lèze (28,2hab./km²), le Lodévois et Larzac (26,4hab./km²), Bastides de Lomagne (26,3hab./km²) et enfin Minervois au Caroux (18,8 hab./km²), particulièrement peu dense, ce qui n'est pas exceptionnel pour autant en Région Occitanie. Toutes relèvent finalement des espaces des faibles densités, tels que nous les avons définis (voir Chapitre 1.D.). Au-delà du seuil classique de la faible densité, de moins de 30 hab./km², il nous faut regarder la grille communale de densité, dont la construction permet de mieux mettre en évidence la morphologie d'une commune, en considérant la répartition dans l'espace de la population (voir Carte 19). Même les deux EPCI les plus denses (Quercy Vert-Aveyron et Piémont Cévenol), sont identifiés parmi les espaces peu denses – voire très peu

⁷⁷ Sauf contre-indication, toutes les données citées dans le développement proviennent des Dossiers Complets sur les territoires disponibles sur le site internet de l'Insee, chiffres parus le 06/04/2020 [dernière consultation le 28/04/2020]. Les URL :

Pour Quercy Vert-Aveyron : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200066884>

Pour Bastides de Lomagne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200034726>

Pour Arize-Lèze : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200066223>

Pour Piémont Cévenol : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200034411>

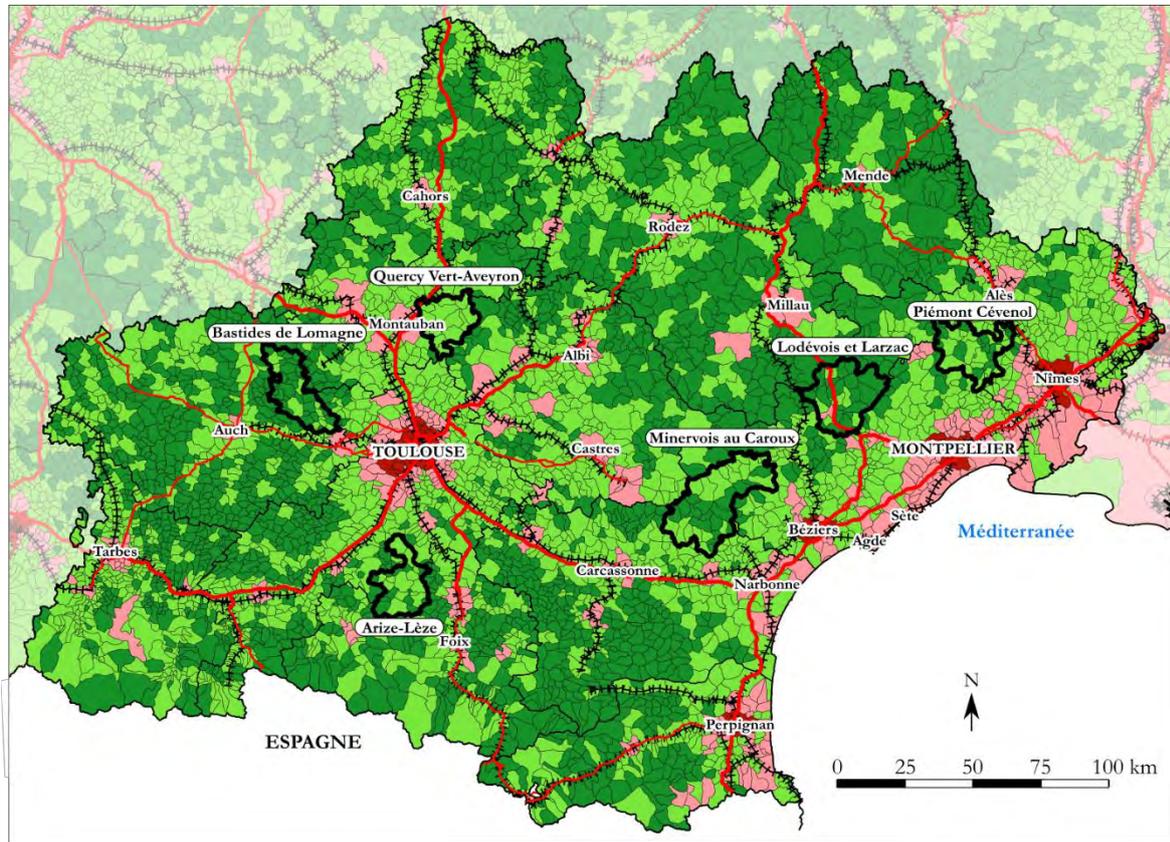
Pour Lodévois et Larzac : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200017341>

Pour Minervois au Caroux : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200066348>

Pour la Région Occitanie : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=REG-76>

denses – de cette catégorisation. Les 6 communautés de communes représentent la diversité des espaces de faibles densités de la région Occitanie, tant par leurs populations variant du simple au double que de leur densité, variant du simple au plus du triple (voir Figure 9). Ces intercommunalités sont donc représentatives d'une France des faibles densités, mais pas seulement.

Carte 19. Les communautés de communes étudiées face à la grille communale de densité.



Légende

Communautés de communes étudiées

- Arize-Lèze Nom
- Limites

Armature urbaine

- TOULOUSE Métropole
- Narbonne Ville moyenne

Limites administratives

- Région Occitanie
- Département
- Commune

Principaux axes de circulation

- +++++ Voie ferrée
- Autoroute
- Nationale

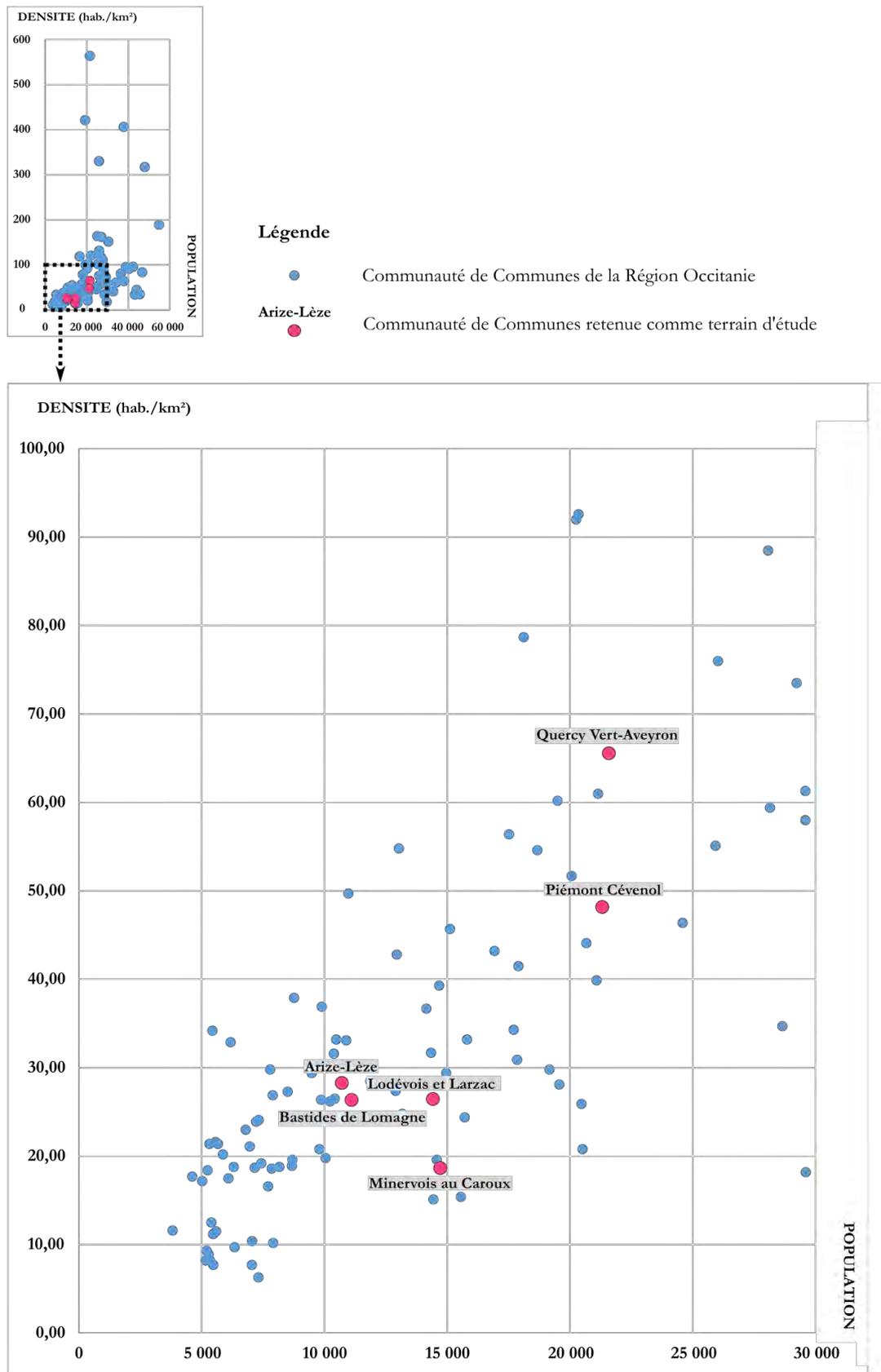
Catégories de la grille communale de densité

- Commune densément peuplée
- Commune de densité intermédiaire
- Commune peu dense
- Commune très peu dense

Réal. : Aurélio Labat.

Source : Insee.

Figure 9. Démographie des communautés de communes de la Région Occitanie : des terrains d'études représentatifs de la diversité des espaces régionaux des faibles densités.



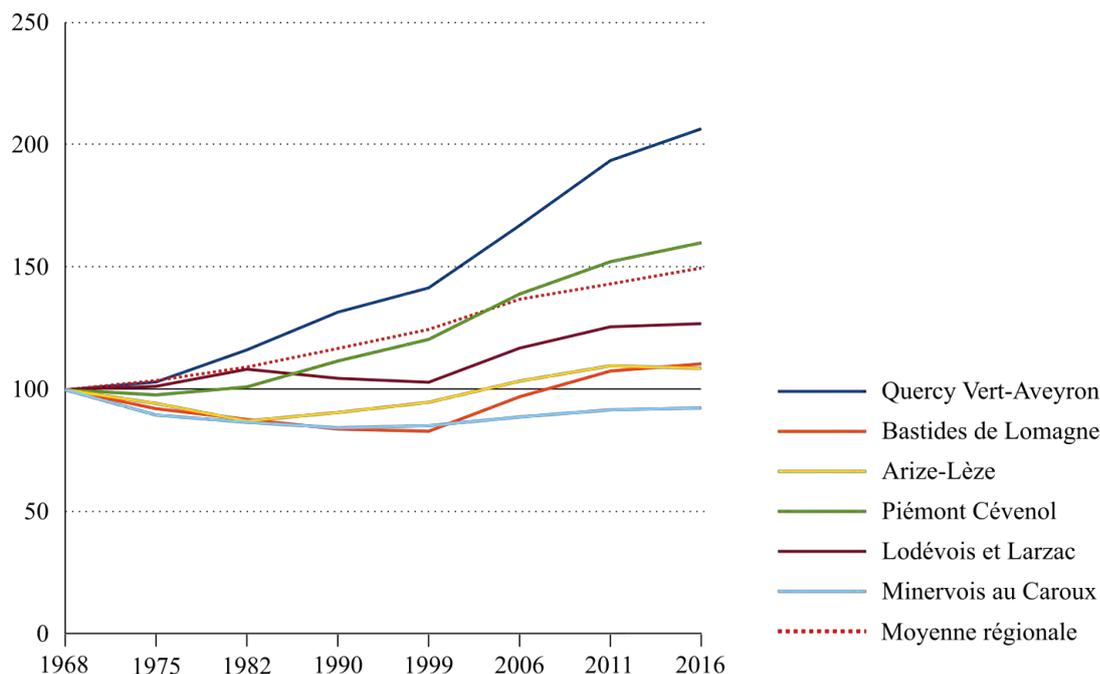
Réalisation : Aurélio Labat.

Sources : Insee, BANATIC (base nationale sur l'intercommunalité).

À périmètres constants, les trajectoires démographiques de ces communautés de communes sont hétérogènes (voir Figure 10). Les deux plus peuplées sont celles qui ont connu les taux de croissance les plus importants depuis 1968 et dont les populations continuent d'augmenter. En effet, entre les recensements de 1968 et 2016, Quercy Vert-Aveyron, située dans la couronne de la grande aire urbaine de Montauban, connaît une croissance constante et voit sa population plus que doubler (+ 106,31 %), dépassant largement la croissance moyenne régionale (+ 49,23 %). C'est aussi le cas de Piémont Cévenol dont la population a crû de + 60,1 % sur la même période, ce qui se justifie par la proximité des agglomérations alésienne, nîmoise et montpelliéraine et par leur étalement qui affecte l'intercommunalité dans ses marges. Les autres intercommunalités retenues, en revanche, ont des taux de croissance inférieurs à la moyenne régionale et le fléchissement de la croissance que nous pouvons repérer sur l'ensemble des intercommunalités étudiées depuis 2011 les amène vers une stagnation démographique. Lodévois et Larzac a connu une décroissance tardive entre 1982 et 1999 avant de voir sa population augmenter de nouveau de + 1,8 % par an entre 1999 et 2006 puis de 1,5 % par an entre 2006 et 2011. Arize-Lèze a vu sa population baisser jusqu'en 1982 avant d'augmenter progressivement jusqu'en 2011 avec des taux d'accroissement oscillant entre + 0,4 %/an et + 1,4 %/an. Bastides de Lomagne connaît une trajectoire semblable à la différence d'une décroissance plus longue, jusqu'en 1990, la reprise démographique ne s'effectuant qu'à partir de 1999 avec des taux d'accroissement importants + 2,2 %/an entre 1999 et 2006, puis + 2,1 %/an entre 2006 et 2011. Le Gers, situé à l'Ouest de Toulouse, est un territoire accueillant des hausses démographiques très fortes du fait de la proximité de Blagnac et Colomiers, épice de l'activité aéronautique dans la métropole toulousaine. Enfin, Minervois au Caroux est le seul territoire qui n'a pas retrouvé au moins sa population des années 60, population diminuant jusqu'en 1990 et stagnant depuis avec des taux maxima atteignant seulement + 0,7 %/an entre 2006 et 2011.

Quand ils ont lieu, les accroissements démographiques sont cohérents avec les tendances régionales et sont ainsi toujours dus à des soldes migratoires positifs : ces soldes peuvent être particulièrement importants, d'autant plus qu'ils doivent compenser des soldes naturels négatifs dans 5 des 6 territoires étudiés (voir Figure 11 et Figure 12). En effet, on y meurt généralement plus qu'on n'y naît. Ce phénomène a tendance à s'atténuer pour tous les territoires étudiés jusqu'en 2011, recensement à partir duquel les soldes naturels stagnent voire se creusent à nouveau négativement. Or, la période intercensitaire 1999-2011 étant justement celle où les soldes migratoires ont été les plus importants, c'est pendant celle-ci que les accroissements démographiques sont les plus forts. La période 2011-2016 marque pour tous les territoires un fléchissement de l'attractivité. Même Quercy Vert-Aveyron, seule à suivre à peu près la moyenne régionale avec un solde naturel oscillant autour de - 0,1 %/an et + 0,4 %/an, voit son solde migratoire diminuer. Ce fléchissement récent, alors que les moyennes régionales restent stables, questionnent sur les effets d'entraînement métropolitain sur ces territoires et sur la répartition des flux à l'échelle régionale, objectif, rappelons-le, du SRADDET.

Figure 10. Hétérogénéité de l'évolution des populations des communautés de communes étudiées sur la période 1968-2016, indice base 100 en 1968.



Réalisation : Aurélio Labat.

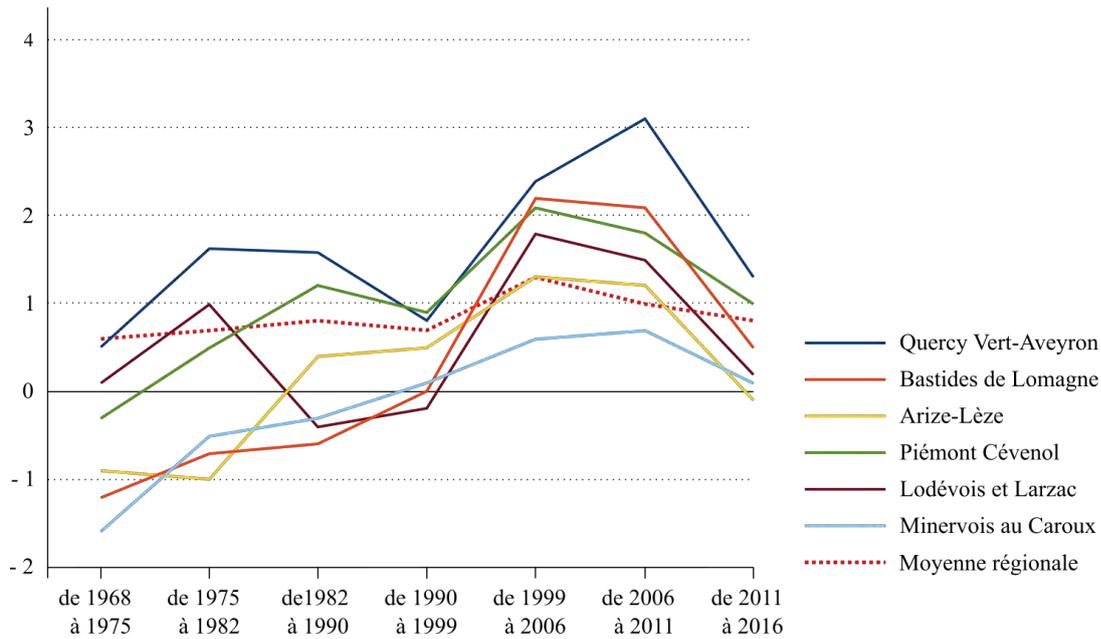
Source : Insee.

Aujourd'hui, la crise sanitaire a probablement des répercussions sur les migrations villes-campagnes. C'est l'objet de l'appel à projets de recherche lancé par la Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU), intitulé Exode Urbain, portant sur les effets de la pandémie de la Covid-19 sur les migrations résidentielles : si elles ont été largement commentées dans les médias, qu'en est-il réellement ? Assiste-t-on à une transformation de ces migrations et/ou à une accélération de ce mouvement migratoire ? S'il existe, est-il ponctuel ou s'inscrit-il dans le long terme ? Deux projets sont retenus par la POPSU : l'un s'attachant à quantifier le phénomène, l'autre à le qualifier. C'est sur ce second volet qu'une équipe de chercheurs, menée par Max Rousseau et dont nous faisons partie avec François Taulelle, a été retenue en avril 2021. Le projet ne démarrera réellement qu'à partir d'automne 2021 et les résultats participeront d'un éclaircissement de l'évolution des relations villes-campagnes, qui ne cessent d'évoluer.

Si l'on s'attache à regarder les pyramides des âges des recensements de 2011 et 2016, nous notons une propension au vieillissement de la population dans l'ensemble du panel. Alors que c'est le cas dans l'ensemble régional, le phénomène est accentué dans tous les territoires retenus qui font ainsi partie des territoires vieillissants de la Région. Ceci est dû à un double vieillissement par le bas et par le haut, c'est-à-dire que le nombre absolu de jeunes⁷⁸ stagne voire diminue dans les territoires étudiés et que les populations âgées sont systématiquement plus nombreuses à la fin de la période.

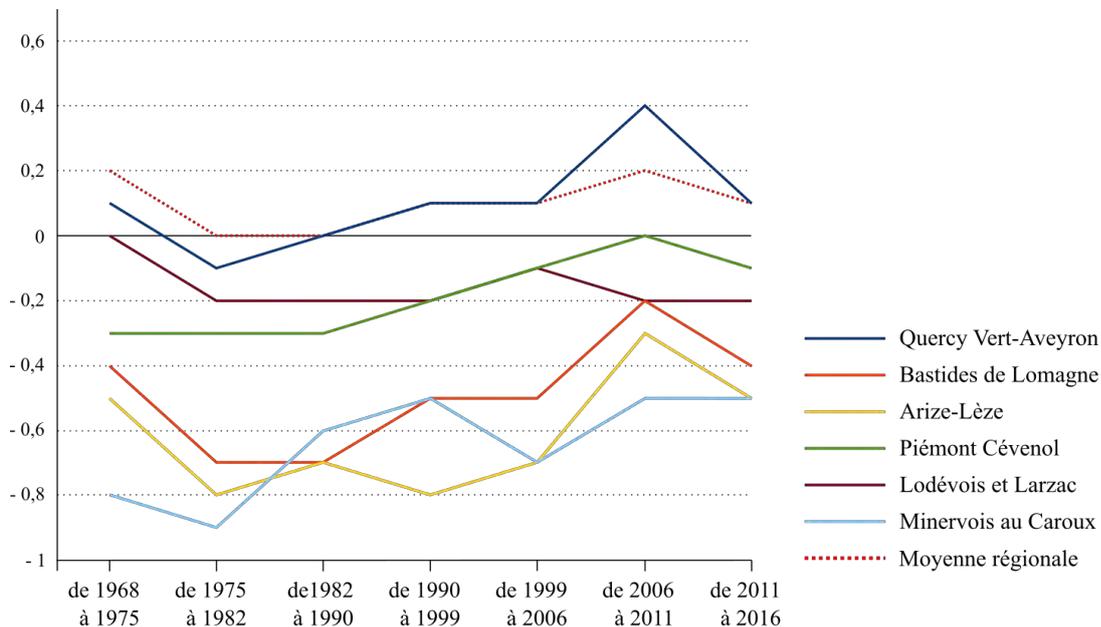
⁷⁸ Nous entendons par « jeunes » les trois classes d'âges « 0 à 14 ans », « 15 à 29 ans » et « 30 à 44 ans » proposées par l'Insee dans la partition de la « population par grandes tranches d'âges ». Les populations vieillissantes sont les trois autres classes d'âges : « 45 à 59 ans », « 60 à 74 ans » et « 75 ans ou plus ».

Figure 11. Soldes migratoires des communautés de communes étudiées : taux de variations annuels sur les périodes intercensitaires depuis 1968.



Réal. : Aurélio Labat.
Source : Insee.

Figure 12. Soldes naturels des communautés de communes étudiées : taux de variations annuels sur les périodes intercensitaires depuis 1968.



Réal. : Aurélio Labat.
Source : Insee.

En premier lieu, signalons que la part des 0 à 14 ans en 2016 est plus importante dans les intercommunalités observées (17 % en Arize-Lèze et Piémont Cévenol, 17,8 % en Lodévois et Larzac, 18,1 % en Bastides de Lomagne et 20 % en Quercy Vert-Aveyron) que la moyenne régionale (16,8 %), à l'exception de Minervois au Caroux (13,9 %). Cet élément ne doit pas occulter une diminution souvent plus intense de la part des 0 à 14 ans entre 2011 et 2016 dans

ces intercommunalités que dans l'ensemble régional (- 0,3 point). En effet, quand cette part relative augmente légèrement pour Bastides de Lomagne (+ 0,2 point) et Arize-Lèze (+ 0,1 point), elle diminue plus fortement en Quercy Vert-Aveyron (- 0,6 point), Lodévois et Larzac (- 0,7 point), Piémont Cévenol et Minervois au Caroux (- 0,8 point). Ce semblant d'hétérogénéité est balayé au regard des parts des 15 à 29 ans et des 30 à 44 ans : quand elles diminuent respectivement à l'échelle régionale de - 0,3 point et de - 1 point, le phénomène est systématiquement accentué dans chacun des territoires, allant jusqu'à - 1 point de part de jeunes de 15 à 29 ans en Arize-Lèze et jusqu'à - 1,9 point de part des 30 à 44 ans en Piémont Cévenol. Surtout, la part des jeunes de 15 à 29 ans est visible par son absence : elle atteint seulement entre 10,9 % en Minervois au Caroux et 13,3 % en Quercy Vert-Aveyron alors que la moyenne régionale est de 18,1 %. Un des enjeux récurrents des politiques locales est le retour de ces populations de jeunes⁷⁹ attirés par d'autres territoires qui, notamment, répondent mieux à leurs besoins en formations et en premiers emplois qualifiés, comme les métropoles et les villes moyennes.

En second lieu, la part des plus de 60 ans est plus importante dans tous les territoires (30,4 % en Piémont Cévenol, 30,8 % en Bastides de Lomagne et Lodévois et Larzac, 32 % en Arize-Lèze et 38,3 % en Minervois au Caroux) que dans l'ensemble régional (28,1 %), en dehors de Quercy Vert-Aveyron (26,4 %). En particulier, les parts des 60 à 74 ans augmentent d'au moins + 1,4 points (Bastides de Lomagne) et jusqu'à + 3,3 points (Minervois au Caroux) entre 2011 et 2016, quand la moyenne régionale est en hausse de + 1,6 point : il s'y produit une intensification plus forte du nombre de retraités dans ces territoires que dans la Région. La part des plus de 75 ans ne se démarque pas particulièrement de la moyenne régionale, de + 0,2 point. En revanche, contrairement à la moyenne régionale qui voit la part des 45-59 ans diminuer de - 0,2 point, tous les territoires voient cette part augmenter légèrement, de + 0,2 point (Quercy Vert-Aveyron) à + 0,6 point (Arize-Lèze), à l'exception du Minervois au Caroux (- 0,5 point). Les communautés de communes du panel auraient tendance à attirer cette tranche d'âge plus que d'autres.

Nous nous trouvons donc globalement sur les territoires vieillissant de la région, quand la région elle-même a tendance à vieillir. Ces éléments de diagnostic nous sont précieux pour des analyses thématiques concernant, par exemple, les structurations des revenus des territoires – notamment en ce qui concerne les revenus de transfert que sont les retraites –, l'accessibilité aux services ou, plus généralement, les stratégies de développement déployées par les acteurs locaux.

⁷⁹ Le retour des jeunes se pense soit comme une fixation de ces populations sur les territoires alors qu'elles font encore partie de ces classes d'âges – par un déploiement d'offre de formations au niveau local ou un développement économique garantissant leur employabilité –, soit comme une fixation future relative à un retour de ces populations alors qu'elles ont changé de classes d'âge et de besoins – par une offre immobilière visant les primo-accédants, en favorisant une qualité de vie adaptée aux jeunes parents *etc.*

Par ailleurs, et c'est un élément important de ces premières analyses, remarquons dès à présent qu'aucun constat n'est généralisable à l'ensemble des périphéries étudiées : il y a toujours au moins un territoire qui se démarque de dynamiques qui semblent au premier abord permettre un discours homogénéisant. Cela ne nous empêchera pas d'émettre des observations transversales par la suite, mais nous interroge déjà quant à la possibilité de définir une typologie des périphéries.

2. Évolutions des Catégories Socio-Professionnelles : indicatrices de changements structurels dans l'économie des territoires

En complément d'une première approche par les évolutions démographiques, arrêtons-nous sur les structurations des catégories socio-professionnelles dans les territoires et sur leurs évolutions récentes, en particulier pour les catégories des agriculteurs, des cadres et professions intellectuelles supérieures et enfin des retraités.

Entre 2011 et 2016, le nombre d'agriculteurs a baissé en Région Occitanie, comme nous l'avons vu précédemment. La faible baisse relative de la part des agriculteurs, - 0,2 point, cache une baisse absolue de - 8,6 % du nombre d'agriculteurs sur la période, diminution certes moins élevée que ce qu'elle a pu être par le passé. Cette diminution de la représentation des agriculteurs est largement dépassée en Quercy Vert-Aveyron (- 0,7 point pour une diminution absolue de - 23,6 % des agriculteurs) et en Bastides de Lomagne (- 1,8 point pour une diminution absolue de - 31 % des agriculteurs). Tendanciellement, la perte est moins marquée qu'à l'échelle régionale en Minervois au Caroux (- 0,3 point pour une diminution absolue de seulement - 5,6 %) et en Lodévois et Larzac (- 0,1 point pour une diminution absolue de - 4,5 %). La tendance est même inversée avec un maintien du nombre d'agriculteurs en Piémont Cévenol (hausse absolue de + 2,6 %), voire avec une augmentation significative en Arize-Lèze (+ 0,4 point pour une hausse absolue de + 8,4 %). Nous pouvons d'ores et déjà noter que les territoires périphériques ont des trajectoires très différentes vis-à-vis de l'agriculture. L'idée selon laquelle le secteur agricole puisse fonder une caractéristique commune aux territoires de faibles densités est déjà battue en brèche : ce secteur, s'il est plus ou moins présent dans chacun des territoires, connaît de fortes variations locales qu'il s'avère nécessaire d'étudier de plus près.

Toutes les communautés de communes du panel ont une part moindre de cadres et professions intellectuelles supérieures que la moyenne régionale (de 8,1 % en 2016), ce qui ne doit pas occulter les dynamiques en cours. Sur la période 2011-2016, la part régionale de cette catégorie progresse (+ 0,4 point pour une hausse absolue de leur nombre de + 11,1 %), progression que connaissent chacun des territoires étudiés, à l'exception d'Arize-Lèze qui se démarque par une forte diminution de la présence de cadres et professions intellectuelles supérieures (- 1,8 point pour une baisse absolue de - 35,5 %), compensée en quelques sortes par une forte progression de la part des professions intermédiaires (+ 1,8 point pour une hausse absolue de + 14,8 %). Cette hausse régionale, qui s'accompagne d'une légère augmentation de la

catégorie des professions intermédiaires et d'une diminution des catégories des employés et ouvriers, fait directement écho aux restructurations liées à l'économie de la connaissance et de l'innovation. La dynamique régionale est ainsi confirmée dans toutes les autres communautés de communes étudiées. En Bastides de Lomagne, la progression est légèrement plus faible (+ 0,2 point pour une variation absolue de + 5 %), ce qui s'explique par le fait qu'il s'agit du territoire le plus doté en début de période, avec 6,3 % de cadres et professions intellectuelles supérieures en 2011. Pour les autres communautés de communes, Quercy Vert-Aveyron suit à nouveau la moyenne régionale (+ 0,2 point pour une hausse absolue de + 11,5 %), quand tous les territoires de l'arrière-pays méditerranéen marquent une progression plus intense, que ce soit en Minervois au Caroux (+ 0,5 point pour une hausse absolue de + 14,1 %), en Piémont Cévenol (+ 0,5 point pour une hausse absolue de + 14,5 %) ou en Lodévois et Larzac (+ 0,7 point pour une hausse absolue de + 16 %). Nous pouvons ainsi noter que tous les territoires ne bénéficient pas de cette dynamique, comme en atteste Arize-Lèze, et que certains territoires, notamment dans l'arrière-pays méditerranéen, attirent relativement plus les cadres et professions intellectuelles supérieures que la moyenne des territoires régionaux.

La part des retraités est toujours plus importante dans les communautés de communes du panel que la moyenne régionale (29,6 %), à l'exception de Quercy Vert-Aveyron, à nouveau dans la moyenne (29,3 %). Cet état de fait rejoint l'idée d'une population vieillie, avec des taux de retraités allant de 32,7 % en Piémont Cévenol jusqu'à 38,8 % en Minervois au Caroux, alors même que cette dernière a vu cette part diminuer de 0,4 point entre 2011 et 2016. En Bastides de Lomagne et Lodévois et Larzac, les parts de retraités sont restées les mêmes sur cette période, quand Arize-Lèze (+ 1,3 point) et Piémont Cévenol (+ 2 points) ont vu leur part augmenter significativement. Si les dynamiques semblent hétérogènes, la part des retraités n'en reste pas moins toujours conséquente et reste l'une des principales caractéristiques – sinon préoccupations – de ces territoires. En effet, elle a des effets immédiats sur la structuration des revenus disponibles dans les territoires.

Abordons maintenant les inégalités de revenus qui peuvent apparaître entre les territoires infra-régionaux. Deux territoires se démarquent par leur niveau de vie relativement élevé : Quercy Vert-Aveyron et Bastides de Lomagne. Les deux ont des taux de chômage et de pauvreté inférieurs aux moyennes régionales, soit respectivement 11,2 % et 16,9 % en 2016. Quercy Vert-Aveyron est intégrée au bassin d'emploi montalbanais et profite du dynamisme économique de la ville moyenne. Bastides de Lomagne profite plutôt de la vitalité départementale du Gers et montre un taux de chômage de seulement 6,8 % et un taux de pauvreté de 12,7 %. Ainsi, le revenu médian de Quercy Vert-Aveyron (19 659 €) égalise presque le revenu moyen régional (19 905 €) alors que celui de Bastides de Lomagne le dépasse (20 631 €). Surtout, les inégalités y sont moins intenses puisqu'elles présentent respectivement des rapports interdéciles

de 2,8⁸⁰ et 3 contre un rapport interdécile régional moyen de 3,4. En comparaison, les quatre autres intercommunalités présentent de fortes fragilités. Elles ont toutes des taux de chômage supérieurs à la moyenne régionale – jusqu'à 13,6 % en Lodévois et Larzac – et, plus significatif encore, des taux de pauvreté tous supérieurs à 20 % – atteignant 26,2 % en Minervois au Caroux, soit près de 10 points au-dessus de la moyenne régionale. L'accroissement du chômage – et donc le renforcement des problématiques sociales – y est aussi plus fort : quand la Région voit son taux de chômage croître de 1,4 point entre 2011 et 2016, ceux de Lodévois et Larzac, Minervois au Caroux et Arize-Lèze augmentent respectivement de 1,8 point, 2 points et 2,5 points. Les revenus médians y sont plus faibles que la moyenne régionale, entre 18 726 € en Piémont Cévenol et 17 141 € en Minervois au Caroux, soit des revenus médians inférieurs de - 5,9 % à - 13,9 % au revenu médian régional. Les inégalités y sont aussi marquées qu'à l'échelle régionale au vu de rapports interdéciles similaires. Nous retrouvons là la partition régionale des inégalités entre ex-Midi-Pyrénées et ex-Languedoc-Roussillon. Les territoires de l'arrière-pays méditerranéen présentent plus de signaux alarmants sur les revenus de leurs populations, situation partagée par Arize-Lèze, territoire en difficulté à l'entrée du Département de l'Ariège. Les raisons de ces situations s'expliquent par l'histoire de chacun de ces territoires, que nous approcherons par la suite. Aussi, signalons que la cohésion sociale risque de se déliter davantage avec un double mouvement généralisé de hausse du chômage et de hausse de la présence des cadres et professions intellectuelles supérieures.

3. Structuration des revenus basiques des territoires : une dépendance forte – et de plus en plus forte – aux transferts d'État

Nous allons désormais nous concentrer sur la structuration des revenus disponibles des ménages à l'échelle des communautés de communes pour comprendre les impacts des caractéristiques socio-économiques des populations décrites préalablement sur les territoires. Reprenons les quatre postes que distingue Laurent Davezies (2008) dans son approche par les revenus basiques :

A : Les revenus basiques productifs privés (soit les revenus du travail des actifs locaux) ;

B : Les revenus basiques publics (soit les salaires des agents du secteur public) ;

C : Les revenus basiques présentiels (soit les revenus des retraités, les dépenses des résidents temporaires et touristiques, les revenus des actifs résidant localement et travaillant hors du territoire) ;

D : Les revenus basiques sociaux, aides et prestations sociales autres que les retraites.

⁸⁰ Le rapport interdécile est un indice des inégalités égal au rapport entre le plus bas revenu des 10 % les plus riches d'une population et le plus haut revenu des 10 % les plus pauvres. Un indice de 2,8 signifie que le plus bas revenu des 10 % les plus riches est 2,8 fois plus élevé que le plus haut revenu des 10 % les plus pauvres.

Les analyses de la richesse des territoires exprimée par le revenu sont aujourd'hui unanimement saluées à la fois par l'institution universitaire et les acteurs locaux. Ces approches sont devenues un outil de connaissance des territoires insistant sur l'importance des revenus plus que sur la valeur de la production, exprimée classiquement par le Produit Intérieur Brut (PIB). Ces analyses permettent donc de construire des portraits de territoires faisant apparaître leurs profils en les classant selon qu'ils sont productifs, touristiques ou dépendants des aides publiques. En 2012, avec son livre *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Laurent Davezies revient sur les implications de ses travaux. Certains territoires sont dépendants des systèmes de redistribution mis en place par l'État : ceux qui dénombrent une forte part d'agents publics (poste B), de retraités (poste C) ou de personnes bénéficiant de prestations sociales (poste D) dans leur population. Or, la pérennité de ces revenus de transfert est menacée par la rétraction de l'État-providence. La fragilité de certains territoires est dès lors mise en évidence. Qu'en est-il des communautés de communes qui nous intéressent ici ?

Il est malaisé de distinguer les parts réelles des revenus basiques productifs privés (A), des revenus basiques publics (B) et des revenus présents (C). Nous avons connaissance du poids relatif des sphères productive, publique et présente auxquelles sont rattachés les emplois salariés occupés dans les territoires⁸¹, mais non des sphères auxquelles sont rattachés l'ensemble des salariés des territoires – nous pensons notamment aux emplois occupés à l'extérieur du territoire par les actifs y résidant – sans mettre en place un protocole important⁸². Pour approcher au mieux ces questions sans s'y appesantir, nous nous appuyons sur i) la décomposition des revenus disponibles ; ii) la répartition des emplois salariés dans les territoires selon les sphères de l'économie ; et iii) les parts des emplois occupés par les actifs résidents des territoires dans les secteurs d'activité⁸³, en assumant le raccourci selon lequel le secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » représente la sphère publique, prenant acte du fait que 91 % des salariés de ce secteur le sont par le domaine public en France.

Ainsi, à l'échelle régionale, 68 % du revenu disponible relève des revenus d'activité (dont salaires et traitements, indemnités de chômage et revenus des activités non salariées), que l'activité soit privée (A) ou publique (B), et qu'elle rentre ou non dans la sphère présente (C). Quercy Vert-Aveyron (69,8 %) et Bastides de Lomagne (68,6 %) sont dans la moyenne régionale. En revanche, Piémont Cévenol (63,1 %), Arize-Lèze (60,3 %), Lodévois et Larzac (59,6 %) et Minervoises au Caroux (51,4 %) dépendent plus des autres formes de revenus recensés par l'Insee

⁸¹ Ce qui ne nous renseigne pas sur l'origine des actifs qui occupent ces emplois, qui peuvent tant provenir du territoire où se situe l'emploi que d'un autre.

⁸² La méthodologie mise en place par Laurent Davezies n'est pas reproductible en ce qu'elle n'est pas rendue publique et que les données employées, *a priori*, sont pourvues par des institutions après commande. Dans le même ordre d'idées et avec une méthodologie différente, Magali Talandier a rédigé un protocole détaillé pour le calcul des revenus basiques dans l'annexe de sa thèse (2007, pp. 54-70). L'objet ici n'est pas de reproduire ces méthodes mais de s'en inspirer : nous serons aussi fidèles que possible aux principes directeurs de ces deux auteurs.

⁸³ L'Insee distingue 5 secteurs d'activités : l'agriculture, l'industrie, la construction, les commerces, transports, services divers et l'administration publique, enseignement, santé, action sociale.

que sont les postes « pensions, retraites et rentes » (C) et « ensemble des prestations sociales » (D). Le dernier poste intitulé « revenus du patrimoine et autres revenus », représentant une part comparable pour l'ensemble des territoires, à hauteur de la moyenne régionale, est peu discriminant et ne sera pas étudié.

a. Bases productive et publique

Pour les établissements situés dans les territoires, les parts des emplois salariés de la sphère productive sont moindres que la moyenne régionale (30,5 %)⁸⁴. Minervois au Caroux est le territoire qui a l'activité productive interne la plus marquée (28,2 %) quand les autres territoires se partagent en deux groupes : d'une part ceux qui présentent des taux faibles, inférieurs à 25 % de l'emploi salarié total – Bastides de Lomagne (24,2 %), Piémont Cévenol (24 %) et Arize-Lèze (23,7 %) –, et d'autre part ceux qui ont un tissu productif apparent très faible – Quercy Vert-Aveyron (17,7 %) et Lodévois et Larzac (11,5 %). Par contraste, tous les territoires sont plus ou moins dépendants de la sphère présentielle, et ce toujours plus que la moyenne régionale, allant d'une dépendance de l'emploi local à cette sphère de 71,8 % en Minervois au Caroux à 88,5 % en Lodévois et Larzac.

L'emploi public est absent de la sphère productive dans les communautés de communes périphériques et occupe une place résiduelle en Région (0,6 % de l'emploi salarié total). Inversement, l'emploi public concentre 37,6 % de l'emploi salarié présentiel en Région et y représente ainsi 26,1 % de l'emploi salarié total. Arize-Lèze a un taux plus faible d'emploi public dans la sphère présentielle locale (28 %) et est le seul territoire dont la part d'emplois salariés public est inférieure à la moyenne régionale (21,4 %). Toutes les autres communautés de communes du panel dépendent plus de l'emploi public que la moyenne régionale, que ce soit peu sensible comme en Piémont Cévenol (27,7 %) ou bien plus marqué comme en Quercy Vert-Aveyron (33,6 %), Minervois au Caroux (37,4 %), Bastides de Lomagne (39,3 %) voire en Lodévois et Larzac (43,8 %). Ceci est corrélé à la part toujours plus forte de l'emploi public (hors Arize-Lèze et Piémont Cévenol) dans la sphère présentielle au sein des intercommunalités, alors que la sphère présentielle y est déjà plus représentée qu'à l'échelle régionale. Peut alors apparaître une forte distorsion entre l'emploi productif et l'emploi public au niveau local : quand l'écart est de + 3,8 points en faveur de l'emploi productif (respectivement 26,7 % d'emploi public – dont emploi public dans la sphère productive – et 30,5 % d'emploi productif), écart que rejoint Arize-Lèze (+ 2,3 points), tous les autres territoires ont plus d'emplois publics que productifs, les écarts

⁸⁴ L'Insee produit ces données en classant les entrées de la Nomenclature d'Activités Française en deux postes - les activités présentielles et, en creux, les activités productives – à partir de la définition suivante : "les activités présentielles sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère." Source : site internet de l'Insee, En ligne, URL : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1886> [dernière consultation le 07/05/2020].

allant de + 3,7 points (Piémont Cévenol), + 9,2 points (Minervois au Caroux), + 15,1 points (Bastides de Lomagne), + 15,9 points (Quercy Vert-Aveyron), à + 32,3 points (Lodévois et Larzac) en faveur de l'emploi public.

Les places des sphères productives, publiques et présentes sont confirmées au regard de l'emploi des actifs occupés résidants dans les territoires, observé *via* la répartition des emplois par secteurs d'activités. D'abord, en ce qui concerne l'économie productive, même si les parts des secteurs de l'industrie et de la construction sont hétérogènes selon les territoires, ces deux secteurs sont globalement en difficulté. D'une part, Bastides de Lomagne voit l'emploi progresser significativement dans l'industrie pour atteindre 9,2 % des emplois (+ 2,4 points pour une hausse absolue de 31,6 % du nombre d'employés) et dans la construction, avec 10,8 % des emplois (+ 1,8 point pour une hausse absolue de + 15,4 %), entre 2011 et 2016, ce qui en fait le territoire le plus équilibré en termes de répartition de l'emploi dans les divers secteurs recensés. D'autre part, toutes les autres intercommunalités présentent des diminutions plus ou moins fortes dans ces secteurs, souvent plus importantes que celles de l'échelle régionale (- 0,6 point dans l'industrie pour un total de 10,2 % des emplois en fin de période ; - 0,7 point dans la construction pour un total de 7,1 % des emplois en fin de période). Arize-Lèze est le plus impacté des territoires avec des diminutions de près de 30 % des emplois à la fois dans l'industrie et dans la construction. Minervois au Caroux est moins sensible, sans doute du fait d'une représentation déjà très faible de ces secteurs en début de période, et atteint des taux d'emploi de seulement 7,3 % dans l'industrie et 7,2 % dans la construction. Les revenus productifs issus de la sphère productive ont donc tendance à diminuer quand les revenus issus de la sphère présente sont en hausse. En effet, nous remarquons en parallèle que tous les territoires étudiés présentent des parts d'emplois élevées dans le secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale ». En effet, la part de ce secteur à l'échelle régionale a progressé de 33,5 % à 34,7 % entre 2011 et 2016 (+ 1,2 point pour une hausse absolue du nombre de salariés de + 3,7 %). Seul le Piémont Cévenol concentre un peu moins d'emplois dans ce secteur (34,1 %) après une légère diminution sur la même période, diminution plus forte pour Bastides de Lomagne (- 1,5 point pour une baisse absolue de - 7,5 %) qui présente malgré cela une part plus importante d'emplois dans ce secteur (35,4 %) que la moyenne régionale. Les autres communautés de communes voient cette part augmenter plus ou moins fortement, ce qui conforte la place prépondérante du secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » dans l'économie locale. Arize-Lèze et Minervois au Caroux marquent des hausses importantes dans le secteur (respectivement + 5,1 points pour une hausse absolue de + 12,8 % et + 4,2 points pour une hausse absolue de + 17 %) et dépassent la moyenne régionale en fin de période, concentrant respectivement 36,3 % et 37,7 % d'emplois dans ce secteur. Enfin, Quercy Vert-Aveyron (+ 3,9 points pour une hausse absolue de 6 %) et Lodévois et Larzac (+ 2,3 points pour une hausse absolue de 2,9 %) connaissent des variations positives – relativement moins élevées du fait de parts déjà fortes du secteur dans la répartition de l'emploi en début de période – qui portent respectivement à 41,6 %

et 46,7 % la part d'emplois dans ce secteur, soit presque la moitié des emplois. De fait, par rapport à la moyenne régionale, les territoires étudiés dépendent plus – et de plus en plus ! – des revenus issus des emplois publics.

b. Base présentielle

Les revenus basiques présentiels (C) permettent d'approcher les revenus issus de la consommation sur les territoires :

« L'économie résidentielle est basée sur l'idée que la population qui réside sur un territoire génère une activité économique en même temps que des besoins de service. Le développement de la mobilité – et en particulier du tourisme – dans le monde moderne modifie notablement le fonctionnement de cette économie car la population réellement présente sur le territoire devient variable, formée pour partie de résidents et de séjournants. Cette évolution crée une dissociation marquée entre temps et lieux de production et temps et lieux de consommation. » (Christophe Terrier (dir.), 2006, p. 5)

L'évolution dont il est fait part ici amène d'ailleurs à préférer le terme d'économie *présentielle* à celui d'économie *résidentielle*, puisqu'est désormais approchée la dépense sur le territoire de populations non-résidentes, dépense qui constitue bien un revenu. Pour évaluer la base présentielle plus précisément que par la seule répartition des emplois locaux entre sphère productive et présentielle, nous observerons d'abord les revenus relatifs aux retraites et la place du secteur tertiaire dans l'économie locale, comprenant notamment les revenus liés au tourisme. Pour prendre en compte le poids des revenus captés par les actifs résidants occupés en dehors du territoire de résidence, nous nous arrêterons brièvement sur l'indicateur de concentration d'emploi des intercommunalités.

Les « pensions, retraites et rentes » représentent près du tiers du revenu disponible à l'échelle régionale (31,7 %). En Quercy Vert-Aveyron et Bastides de Lomagne, ce poste atteint respectivement 29,4 % et 29,6 % des revenus disponibles, soit légèrement moins que la moyenne régionale. Piémont Cévenol, (34,6 %), Lodévois et Larzac (35,7 %), Arize-Lèze (36,2 %) et surtout Minervois au Caroux (43 %) dépassent cette moyenne et peuvent se révéler particulièrement dépendantes de ces revenus de transferts. Le vieillissement structurel de la population en est la cause, vieillissement qui tend à s'accroître.

La présence de cette population de retraités peut expliquer le développement de de la *silver economy* (Blanchet, 2018), qui se traduit notamment par une hausse des emplois dans le secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » – exploré plus tôt – et dans le secteur « commerces, transports et services ». La vitalité de ce dernier secteur peut aussi rendre compte de la stimulation du tourisme. En 2016, les intercommunalités présentent des parts d'emplois dans les « commerces, transports et services » bien en dessous de la moyenne régionale – entre 27,8 % en Quercy Vert-Aveyron et 37,6 % en Piémont Cévenol quand la moyenne régionale est de 44 % des emplois. En revanche, à l'image de la Région, tous ces territoires à l'exception du Minervois au Caroux voient ce secteur prendre une place de plus en plus importante. L'emploi dans les territoires se tertiarise progressivement en réponse aux

besoins des habitants et des visiteurs temporaires qui deviennent une manne de plus en plus centrale dans l'économie locale face à une sphère productive en berne.

Aussi, nous pouvons avoir une première approche de la capacité en emplois d'un territoire comparée à sa population active occupée résidante *via* l'indicateur de concentration d'emploi. En ressort la dépendance plus ou moins forte d'un territoire aux emplois proposés à ses actifs en dehors de son périmètre, soit aux revenus potentiels que ces actifs rapportent de l'extérieur à l'intérieur du périmètre du territoire. Sans surprise, puisque l'attractivité de ses actifs par le pôle montalbanais est démontrée dans le ZAU, Quercy Vert-Aveyron a l'indice le plus bas : 48,8⁸⁵. Cet indice a diminué de 3 points entre 2011 et 2016, ce qui est dû à la fois à une forte hausse du nombre d'actifs et à une diminution du nombre d'emplois dans le territoire. La dépendance – ou l'intégration – de Quercy Vert-Aveyron au bassin d'emploi de Montauban s'accroît. Nous pouvons faire la même lecture pour Arize-Lèze dont l'indice de concentration d'emploi diminue entre 2011 et 2016 pour atteindre 71,3. Ici, la baisse est due à une chute plus forte encore du nombre d'emplois disponibles dans la zone que celle du nombre d'actifs occupés, double mouvement synonyme d'une dévitalisation du territoire et d'un accroissement de la dépendance aux bassins d'emplois voisins. De la même manière, Piémont Cévenol a vu cet indice baisser de 67,9 à 65,7, mais le nombre d'emplois est stable sur le territoire durant la période. Les 300 actifs occupés supplémentaires correspondent virtuellement à autant d'emplois pourvus dans d'autres territoires. La multipolarisation de cette intercommunalité par les agglomérations voisines est encore une fois perceptible ici. Pour Bastides de Lomagne l'indice reste stable, égal à 61,5 en 2016, le nombre d'emplois et d'actifs occupés augmentant peu et autant. Enfin, Minervois au Caroux et Lodévois au Larzac sont les territoires les plus autonomes – ou isolés – en termes d'emplois avec des indices respectifs de 83,8 et 89, stables entre 2011 et 2016. Nous remarquerons, sans établir de corrélation systématique, que les territoires les plus isolés et présentant les indices de concentration d'emploi les plus forts – Arize-Lèze, Lodévois et Larzac et Minervois au Caroux – sont aussi les territoires qui subissent le plus les variations structurelles du marché de l'emploi et connaissent les hausses de chômage les plus fortes. L'intégration aux bassins d'emplois voisins est-elle un vecteur de résilience ou un facteur de dépendance et de fragilité ?

c. Revenus basiques sociaux

Enfin, au sujet des revenus basiques sociaux (D), nous pouvons remarquer sans surprise que les territoires sont plus ou moins dépendants des prestations sociales (dont prestations familiales, minima sociaux et prestations logements) selon leurs taux d'emploi et de pauvreté. Ainsi, Quercy Vert-Aveyron et Bastides de Lomagne, les deux communautés de communes les

⁸⁵ L'indice de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois sur le territoire pour 100 actifs résidants. Un indice de 48,8 signifie que pour 100 actifs occupés résidants en Quercy Vert-Aveyron, il y a 48,8 emplois dans la zone. Attention, ces 48,8 emplois peuvent être occupés par des actifs résidants dans d'autres territoires.

plus riches comme nous l'avons vu, comptent moins de revenus liés aux prestations sociales dans la composition de leurs revenus disponibles (respectivement 6,1 % et 4,7 %) que la moyenne régionale (6,3 %). A l'inverse, Piémont Cévenol (6,5 %), Arize-Lèze (6,7 %), Minervois au Caroux (7 %) et Lodévois et Larzac (9 %) présentent une dépendance plus marquée à ce type de revenus, ayant des parts plus importantes de populations précaires. Or, là-aussi, les taux de chômage et de pauvreté étant en croissance, le phénomène tend à s'accroître.

Au vu de l'ensemble des données étudiées, les territoires ont des trajectoires démographiques et socio-économiques différentes et ne réagissent pas tous de la même manière selon les secteurs que nous observons. Nous pouvons noter une propension générale à la dépendance aux revenus de transferts de l'État, à savoir les traitements des fonctionnaires (B), les retraites (C) et les prestations sociales (D), dépendance qui tend à s'accroître avec le temps au travers d'une hausse du nombre d'emplois publics, de retraités et de populations précaires. En récapitulant les indicateurs et en observant la trajectoire récente de chacun des territoires vis-à-vis de la moyenne régionale, nous pouvons définir des profils au vu des dépendances relatives et des progressions de ces dépendances (voir Figure 13 et Figure 14). D'un côté, Bastides de Lomagne se distingue en étant le territoire le moins dépendant aux revenus de transfert et celui dont la dépendance s'intensifie le moins. Quercy Vert-Aveyron, peu dépendante aussi, présente en revanche une intensification de cette dépendance aux emplois publics et aux retraites, malgré son intégration à l'aire urbaine montalbanaise. Les quatre autres territoires sont tous plus dépendants que la moyenne régionale à toutes les formes de transferts de revenus, avec des contrastes internes. Pour Piémont Cévenol, cette dépendance s'intensifie moins que la moyenne sur la période 2011-2016. Lodévois et Larzac est particulièrement dépendante du secteur public et des prestations sociales, dépendance qui tend à s'accroître pour ces dernières avec un fort chômage structurel. Arize-Lèze est dépendante, et de plus en plus, aux emplois publics et des retraites, et dépend plus que d'autres des prestations sociales bien que celle-ci semble stabilisée. Enfin, Minervois au Caroux est dépendante à tous les types de revenus de transferts, dépendance qui s'accroît dans chaque secteur bien plus que la moyenne régionale.

Figure 13. Tableau de synthèse des indicateurs du degré de dépendance et de progression de la dépendance aux revenus basiques liés à des revenus de transfert d'État.

Revenu basique lié à un transfert d'état	Ce que mesure l'indicateur	Indicateur	Quercy-Vert-Aveyron	Bastides de Lomagne	Arize-Lèze	Piémont Cévenol	Lodévois et Larzac	Minervois au Caroux	Moyenne Régionale
Productif	À titre indicatif	Part des emplois salariés de la sphère productive des établissements situés dans le territoire en 2016	17,7 %	24,2 %	23,7 %	24 %	11,5 %	28,2 %	30,5 %
Public	Degré de dépendance	Part des « revenus d'activité » dans le revenu disponible en 2016	69,8 %	68,6 %	60,3 %	63,1 %	59,6 %	51,4 %	68 %
		Part des emplois salariés du domaine public dans l'ensemble des emplois salariés situés dans le territoire en 2016	33,6 %	39,3 %	21,4 %	27,7 %	43,8 %	37,4 %	26,7 %
		Part du secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » dans la répartition des emplois par secteur d'activité en 2016	41,6 %	35,4 %	36,3 %	34,1 %	46,7 %	37,7 %	34,7 %
	Progression de la dépendance	Variation de la part du secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » dans la répartition des emplois par secteur d'activité entre 2011 et 2016	+ 3,9 points	- 1,5 point	+ 5,1 points	- 0,5 point	+ 2,3 points	+ 4,2 points	+ 1,2 point
		Variation absolue du nombre d'emplois dans le secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » entre 2011 et 2016	+ 6 %	- 7,5 %	+ 36,3 %	- 3,7 %	+ 2,9 %	+ 37,7 %	+ 3,7 %
Résidentiel	Degré de dépendance	Part des « pensions, retraites et rentes » dans le revenu disponible en 2016	29,4 %	29,6 %	36,2 %	34,6 %	35,7 %	43 %	31,7 %
		Part des emplois salariés de la sphère présentielle des établissements situés dans le territoire en 2016	82,3 %	75,8 %	76,3 %	76 %	88,5 %	71,8 %	69,5 %
		Part des personnes de + de 60 ans dans la répartition de la population par classes d'âges en 2016	26,4 %	30,8 %	32 %	30,4 %	30,8 %	38,3 %	28,1 %
		Dont part des 60-75 ans	16,8 %	17,3 %	18,8 %	20,3 %	19,4 %	23,9 %	17,4 %
	Progression de la dépendance	Variation de la part de la classe d'âge des 60-75 dans la répartition de la population par classes d'âges entre 2011 et 2016	+ 2 points	+ 1,4 point	+ 1,8 points	+ 2,6 points	+ 2,2 points	+ 3,3 points	+ 1,6 points
		Taux de variation du nombre de personnes âgées de 60 à 75 ans entre 2011 et 2016	+ 20,6 %	+ 11,3 %	+ 9,7 %	+ 20,6 %	+ 13,5 %	+ 16,7 %	+ 15,2 %
Prestation sociale	Degré de dépendance	Part des prestations sociales dans le revenu disponible en 2016	6,1 %	4,7 %	6,7 %	6,5 %	9 %	7 %	6,3 %
		Taux de pauvreté en 2016	13,9 %	12,7 %	21,6 %	20,1 %	25,3 %	26,2 %	16,9 %
	Progression de la dépendance	Taux de chômage* dans la population âgée de 15 à 64 ans en 2016	9,5 %	6,8 %	11,4 %	12,1 %	13,6 %	13,1 %	11,2 %
		Variation de la part du taux de chômage dans la population âgée de 15 à 64 ans entre 2011 et 2016	+ 1,1 point	+ 0,4 point	+ 1,5 point	+ 1,3 point	+ 1,8 point	+ 2 points	+ 1,4 point

Réal. : Aurélio Labat.

Figure 14. Tableau de synthèse des indicateurs du degré de dépendance et de progression de la dépendance aux revenus basiques liés à transferts d'État : analyse relative des trajectoires locales vis-à-vis de la moyenne régionale. Réal. : Aurélio Labat.

Nous attribuons entre 1 à 3 signes « + » ou « - » en fonction de la différence entre la valeur atteinte par l'indicateur pour un territoire et la valeur de la moyenne régionale. Le signe « = » est employé quand la valeur locale est équivalente à celle de la moyenne régionale.

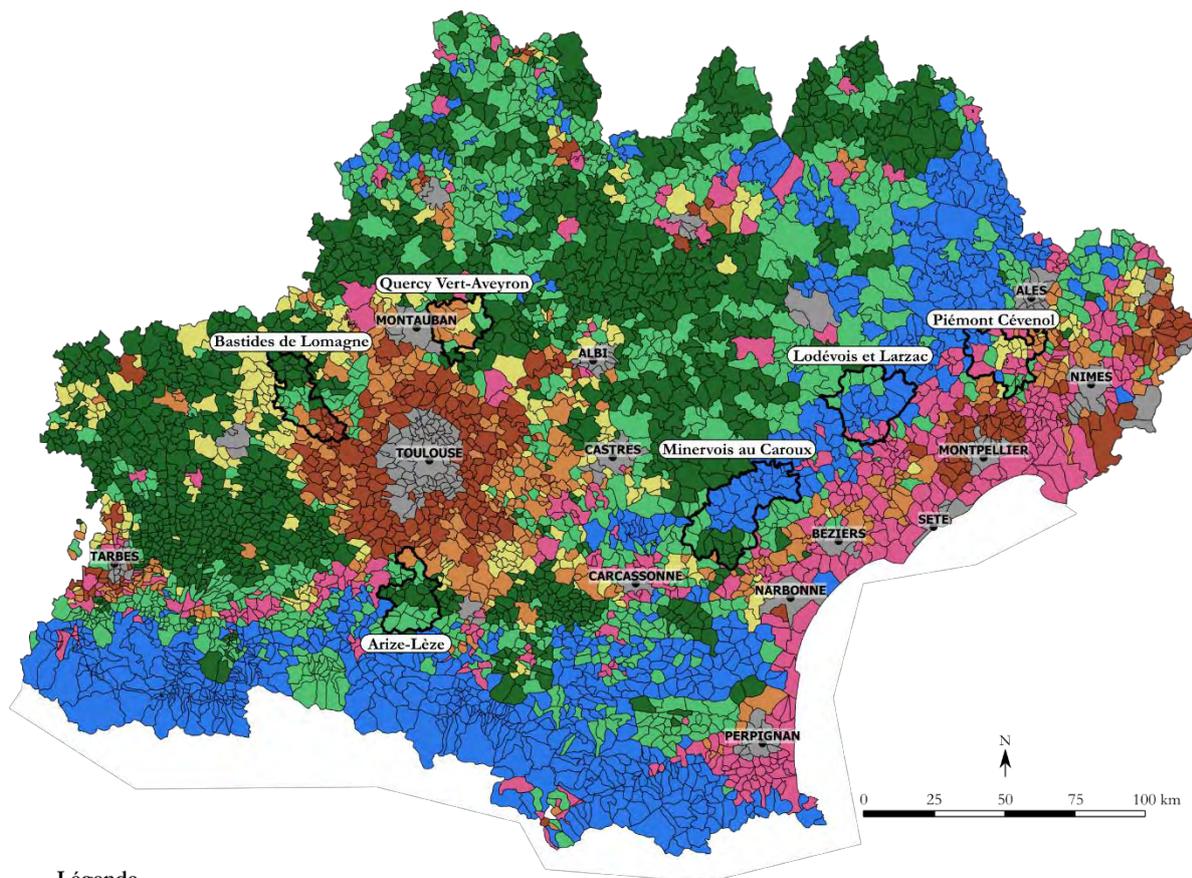
Revenu basique lié à un transfert d'état	Ce que mesure l'indicateur	Indicateur	Quercy-Vert-Aveyron	Bastides de Lomagne	Arize-Lèze	Piémont Cévenol	Lodévois et Larzac	Minervois au Caroux	Moyenne Régionale
Productif	À titre indicatif	Part des emplois salariés de la sphère productive des établissements situés dans le territoire en 2016	---	--	--	--	---	-	30,5 %
Public	Degré de dépendance	Part des « revenus d'activité » dans revenu disponible en 2016	=	=	--	-	--	---	68 %
		Part des emplois salariés du domaine public dans l'ensemble des emplois salariés situés dans le territoire en 2016	+	++	--	=	+++	++	26,7 %
		Part du secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » dans la répartition des emplois par secteur d'activité en 2016	++	=	+	=	+++	+	34,7 %
	Progression de la dépendance	Variation de la part du secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » dans la répartition des emplois par secteur d'activité entre 2011 et 2016	++	--	+++	-	+	++	+ 1,2 point
		Variation absolue du nombre d'emplois dans le secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » entre 2011 et 2016	+	--	+++	-	=	+++	+ 3,7 %
Présentiel	Degré de dépendance	Part des « pensions, retraites et rentes » dans le revenu disponible en 2016	-	-	+	+	+	++	31,7 %
		Part des emplois salariés de la sphère présentielle des établissements situés dans le territoire en 2016	++	++	++	++	+++	+	69,5 %
		Part des personnes de + de 60 ans dans la répartition de la population par classes d'âges en 2016	-	+	++	+	+	+++	28,1 %
		Dont part des 60-75 ans	-	=	+	+	+	++	17,4 %
	Progression de la dépendance	Variation de la part de la classe d'âge des 60-75 dans la répartition de la population par classes d'âges entre 2011 et 2016	+	-	+	++	+	++	+ 1,6 points
		Taux de variation du nombre de personnes âgées de 60 à 75 ans entre 2011 et 2016	+	-	-	+	-	+	+ 15,2 %
Prestation sociale	Degré de dépendance	Part des prestations sociales dans le revenu disponible en 2016	=	-	+	=	++	+	6,3 %
		Taux de pauvreté en 2016	-	--	++	+	+++	+++	16,9 %
	Progression de la dépendance	Taux de chômage* dans la population âgée de 15 à 64 ans en 2016	--	---	=	+	++	+	11,2 %
		Variation de la part du taux de chômage dans la population âgée de 15 à 64 ans entre 2011 et 2016	-	--	=	=	+	+	+ 1,4 point

Note de lecture : où « +++ » indique une *dépendance (ou une progression de la dépendance) bien plus intense* dans le territoire que la moyenne régionale et « --- », au contraire, une *dépendance (ou une progression de la dépendance) bien moins intense*.

* Bien que le chômage soit un revenu d'activité, le taux de chômage reste un indicateur de la vitalité du marché de l'emploi et de la propension future des actifs à obtenir un revenu d'activité ou une prestation sociale.

La typologie des campagnes de la DATAR de 2011 confirme nos propos dans les grandes lignes, identifiant les communes hors-couronnes des aires urbaines de nos terrains à la catégorie « campagnes vieilles à très faibles densités » – et à faibles revenus. Trois sous-catégories sont identifiées, dénotant les dynamiques traversant les territoires. La première rassemble les communes présentant à la fois une économie agricole et résidentielle, la seconde les communes qui comptent sur l'économie résidentielle et la troisième celles qui s'appuient aussi sur l'économie résidentielle mais sont éloignées des services courants. Le problème de cette catégorisation reste la finesse d'analyse, irréprochable du fait d'une typologie réalisée à l'échelle nationale et dont la justesse est souvent étonnante, mais qui ne peut échapper à la des identifications inopportunes de communes : par exemple, le Lodévois est considéré comme éloigné des services alors que, si ce bassin de vie connaît certes de nombreuses difficultés, la problématique concernant l'accessibilité aux services n'y est pas particulièrement prégnante. Cette typologie doit s'accompagner d'analyses plus précises pour servir de support d'action.

Carte 20. Les communautés de communes étudiées au regard de la typologie des campagnes de la DATAR (2011) : une diversité confirmée.



Légende

Communautés de communes étudiées

Arize-Lèze Nom

— Limites

Éléments de repérage

BEZIERS Villes principales

— Limites des communes

Typologie des campagnes (DATAR, 2011)

Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

- densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle

Campagnes agricoles et industrielles

- sous faible influence urbaine

Campagnes vieilles à très faible densité

- à faibles revenus, économie présentielle et agricole
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage
- Hors champs : Unités urbaines > 10 000 emplois

Réalisation : Aurélio Labat.

Source : DATAR.

Conclusion du troisième chapitre

À travers ce chapitre, nous avons pu présenter à la fois le contexte régional et nos six cas d'études. Nous pouvons en retenir une diversité de trajectoires, trajectoires qui font cependant preuve de certaines similarités en ce qui concerne l'orientation économique et la croissance de la dépendance aux revenus de transferts de l'État.

Nous rejoignons Laurent Davezies pour qui il est urgent de trouver des solutions à la problématique toujours plus vive de la dépendance des territoires aux revenus de transfert de l'État, territoires qui se voient assujettis aux variations conjoncturelles et structurelles de l'intervention de l'État dans les quantités et les formes de redistribution que ce dernier choisit. Or, dans une volonté d'économies budgétaires, l'État tend doublement à limiter ses dépenses dans les territoires : d'une part en réduisant sa présence par la suppression de services publics, ce qui induit une réduction des revenus basiques publics (B), d'autre part en réformant les conditions de redistribution individuelles, ce qui induit une réduction des revenus basiques présentiels (C) et des prestations sociales (D). En effet, une réforme comme celle des retraites proposées par le gouvernement Philippe en 2020 a des conséquences immédiates sur des territoires dont les revenus disponibles sont constitués de 30 à 40 % des rentes de retraites (voir Chapitre 3.C.3.b.). Toute l'économie locale est potentiellement impactée par une diminution du pouvoir d'achat des retraités.

Pour répondre à un certain enthousiasme relatif à l'intérêt récent pour l'investissement dans les territoires, en référence au « quoi qu'il en coûte », nous ne souscrivons pas à l'idée selon laquelle le plan d'investissement de l'État pour relancer l'économie (pendant et après la pandémie de la Covid-19) est un tournant paradigmatique quant à l'accompagnement des territoires périphériques. Non, nous n'assistons pas à un retour en force de l'État-providence. Dans l'attente de la mise en œuvre du plan de relance, de ses objectifs et, plus tard, de ses résultats, nous suivons plutôt Barbara Stiegler dans ses raisonnements (Stiegler, 2021) : selon elle, nous assistons à un surendettement volontaire de l'État, parachevant la programmation de sa mise en crise et justifiant le démantèlement de ses prérogatives en matières de services aux publics, dans une perspective de privatisation de pans entiers d'une économie jusque-là encore partiellement protégée de la financiarisation.

En revanche, nous ne partageons pas les préconisations de Laurent Davezies selon qui il faut en passer par le sacrifice des territoires les plus fragiles pour libérer les métropoles de la contrainte de redistribution qui les léserait dans leur compétitivité, ce en quoi il rejoint quelque part le cri de Jacques Lévy : *Osons le désert !* (1994). Car en effet, il transforme son idée sous-jacente selon laquelle le découplage entre lieux de production et lieux d'amélioration des conditions de vie – ces derniers étant ceux qui captent les richesses produites par les premiers – amenuise l'intérêt d'un système redistributif classique entre territoires productifs et territoires non-productifs en l'idée selon laquelle ces transferts de revenus (hors intervention de l'État) entre lieux de production et lieux de captations sont suffisamment importants pour ne pas accabler davantage les lieux de production, soit les métropoles dans son discours. Pourtant, tous les territoires périphériques ne sont pas gagnants dans ces jeux de

transferts que constituent les systèmes productivo-résidentiels (Talandier, 2012), aussi pertinents soient-ils pour étudier les relations entre les territoires, et l'intervention de l'État semble nécessaire pour garantir le maintien ou le développement de la qualité de vie dans de nombreux territoires.

Devant la régression de la sphère productive et sous-estimant l'effet-levier qu'elle peut générer, les territoires périphériques ont développé l'économie présentielle, c'est-à-dire des stratégies de captation des richesses produites dans les territoires dits productifs ou provenant des transferts sociaux de l'État-providence, en particulier les retraites. Cette économie s'appuie sur la fonction englobante dite de cadre de vie, qui se décline en plusieurs fonctions qui s'interpénètrent : récréative, écologique et patrimoniale. Les territoires sont transformés en espaces de récréation pour des individus qui viennent y *habiter* ponctuellement, *habiter* dont, pour rappel, les quatre dimensions sont *travailler*, *demeurer*, *circuler* et *vivre ensemble* pour Nicole Mathieu (2010). Il s'agit d'un *habiter* tronqué ici, inabouti, en tant que les résidents temporaires ne *travaillent* pas et consomment seulement le territoire, qu'ils soient actifs-navetteurs, retraités ou touristes. Dans le cas des touristes, nous nous demanderons d'ailleurs s'ils y *demeurent* et s'ils y provoquent un tant soit peu de *vivre ensemble* et s'ils ne font pas que *circuler*, comme toutes les stratégies déployées autour de la notion d'itinérance nous permettent de le supposer. Le résident temporaire n'est-il pas transformé en machine à redistribuer dans ce cas ? Et le rôle des institutions n'est-il pas alors réduit à veiller à ce que la distribution du consommateur-visiteur se fasse auprès du plus grand nombre d'acteurs locaux possible, palliant ainsi le désengagement de l'État ? Toujours est-il que les territoires périphériques dépendent des flux de résidents temporaires, dont l'origine est majoritairement métropolitaine, et sont dépendants de leur attractivité vis-à-vis de cette manne. Ils rentrent dans une compétition les uns avec les autres dont l'un des objets de la lutte est le résident temporaire métropolitain.

Chapitre 4. Les périphéries : vers une standardisation par le projet ?

Les gouvernements successifs visent la réduction des dépenses de l'État. En ce qui concerne l'action publique et les collectivités locales, cela se traduit par un double processus de diminution des dotations globales de fonctionnement des collectivités territoriales et de partage accru des compétences. Cela renvoie à la concomitance de la rétraction de l'État-providence et de la décentralisation, dont nous allons mettre en évidence le paradoxe selon lequel les collectivités locales et leurs regroupements voient leur autonomie financière se restreindre, malgré des compétences toujours plus nombreuses, notamment en matière de compétences stratégiques comme l'aménagement de l'espace ou le développement économique (Chapitre 4.A.). Les restrictions budgétaires pesant sur les collectivités et leurs regroupements sont problématiques dans le cadre d'une dialectique où les territoires sont censés émettre des projets de territoires et des ressources territoriales, c'est-à-dire où ils sont censés être en capacité de se déterminer, à partir d'un diagnostic territorial et d'exercices de prospective. Nous verrons que ce ne sont pas les communautés de communes qui sont chargées de développer des projets de territoires, faute de moyens financiers et d'ingénierie : ce sont les structures que nous qualifions de supra-communautaires qui prennent en charge cette mission, non sans poser tout un ensemble de questions et de problématiques concernant la gouvernance territoriale (Chapitre 4.B.). Les communautés de communes qui ont tout de même compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique déploient des « stratégies » qui, faute d'avoir pu être correctement conçues, ne sont pas adaptées à leurs territoires. Les projets de territoires sont réduits à répliquer des stratégies génériques que nous retrouvons partout et qui participent d'une uniformisation des périphéries : développement de zones d'activités pour générer de l'économie productive (Chapitre 4.C.1.), accueil de population – résidents (Chapitre 4.C.2.) et touristes (Chapitre 4.C.3.) – pour générer de l'économie présentielle. Quand bien même des ressources semblent en cours de territorialisation, comme la soie en Piémont Cévenol, nous soulignons de nombreuses limites à la construction de ce qui devrait faire ressource collective (Chapitre 4.C.4.). Finalement, à la manière dont nous avons remis en cause le récit régional (Chapitre 3.A.1.), nous concluons en formulant une critique de la fabrique des territoires, qui nous semble participer d'une mise en récit factice et participer de leur évidement de sens.

A. Des territoires sans autonomie financière

1. Les finances locales contraintes

a. La diminution des dotations

Depuis la fin annoncée de l'État-providence, les gouvernements successifs, sous Nicolas Sarkozy avec par exemple la Réforme des Collectivités Territoriales, sous François Hollande avec une politique générale dite « d'austérité », sous Emmanuel Macron avec par exemple des réformes concernant la suppression de la taxe d'habitation, les retraites ou le droit du travail et l'assurance-chômage – tentent de prévenir l'effet ciseau en réalisant une hausse des recettes – par une augmentation des impôts – et une baisse des dépenses – par des économies réalisées, en ce qui concerne notre thèse, dans la fonction et les services publics et par un moindre investissement. Vis-à-vis des collectivités locales, l'État réduit les dotations globales de fonctionnement :

« Après une première diminution de 1,5 Md€ des dotations de l'État en 2014, l'article 14 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a fixé à 10,75 Md€ le montant de la baisse des concours financiers de l'État pour la période 2015-2017, montant ensuite ramené à 9,71 Md€ du fait de la moindre baisse appliquée au bloc communal en 2017 (...). En application de ces dispositions, la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réduite de 11,2 Md€ entre 2013 et 2017. Le total des concours financiers de l'État a été abaissé d'un montant équivalent, de 58,2 Md€ en 2013 à 47,1 Md€ en 2017, soit un recul de 19 %.

L'objectif visé était, d'une part, d'associer les collectivités locales au plan d'économies de 50 Md€ décidé par le Gouvernement pour la période 2015-2017 et, d'autre part, de les inciter à ralentir la croissance de leurs dépenses de fonctionnement. » (Cour des comptes, 2018 (b), p. 69)

Les baisses de dotations de l'État ont été compensées par une croissance de la fiscalité directe perçue par les collectivités (+ 8,5 Md€ sur la période 2013-2017), c'est-à-dire par les impôts locaux. Si l'on poursuit la lecture du *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* de 2018, établi par la Cour des Comptes, les impacts de la politique d'austérité nous apparaissent.

La croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités locales a ralenti sur la période 2013-2017 (+ 1,4 % par an) par rapport à la période 2010-2013 (+ 3 % par an), ralentissement plus soutenu dans les Régions (+ 4,4 % sur l'ensemble de la période) que dans les Départements (+ 6,7 %) et le bloc communal (+ 6,6 %). Aussi, « la maîtrise des charges de fonctionnement paraît avoir été plus marquée dans les ensembles intercommunaux de grande taille » (*ib.*, p. 88), c'est-à-dire dans les plus peuplés : en creux, nous comprenons que les EPCI les moins denses, ceux qui nous intéressent, ont moins réduit leurs dépenses de fonctionnement. Ce qui est confirmé dans le rapport de la Cour des Comptes de 2019 : « les blocs intercommunaux de petite taille ont moins maîtrisé leurs charges de fonctionnement que les autres » et « l'analyse par strate démographique conduit à la même distinction pour les communes » (2019 (b), p. 14).

C'est notamment par « les efforts de maîtrise des effectifs » (2018 (b), p. 78) que les collectivités ont limité la croissance des dépenses de fonctionnement, en freinant « l'évolution de leur masse

salariale, qui est passée d'un rythme annuel de croissance de 3 % au cours de la période 2010-2013 à 2,4 % au cours de la période 2013-2017 » (*ib.*, p. 78). La traduction directe est une baisse du nombre d'agents de la fonction publique territoriale : « des efforts d'économies sur les dépenses de personnel ont été concrétisés par un léger recul du nombre des agents territoriaux » (*ib.*, p. 88). En parallèle, les collectivités locales ont réduit leurs investissements :

« La baisse des concours financiers de l'État s'est traduite par un retournement immédiat de l'évolution des investissements locaux. Conjointement à l'effet du cycle électoral, il s'est matérialisé par un recul de 10,9 Md€ (- 17,4 %) entre 2013 et 2016 avant de remonter à 55,8 Md€ en 2017, soit un niveau encore inférieur de 10,8 % à celui du début de période. » (Cour des Comptes, 2018 (b), p. 81)

Dans le détail, la baisse de l'investissement s'est manifestée dans le bloc communal (- 13 %) et les Départements (- 16,9 %) plutôt que dans les Régions où les dépenses d'investissement ont continué d'augmenter (+ 8,9 %) sur la période 2013-2017. L'investissement a repris en 2017, tendance confirmée par le rapport de la Cour des Comptes de 2019, rapport dans lequel sont notées des trajectoires différentes selon la taille des EPCI : « l'amélioration de l'épargne nette est plus marquée dans les blocs intercommunaux de grande taille tandis qu'elle diminue pour les blocs de taille intermédiaire⁸⁶. Ces derniers présentent également une hausse plus modérée de leurs dépenses d'investissement » (2019 (b), p. 14). Les intercommunalités de moyenne taille investissent moins que les plus grandes.

Malgré une meilleure maîtrise de la dépense, il n'en reste pas moins que « la croissance de l'encours de la dette publique locale s'est poursuivie entre 2013 et 2017 (+ 14,6 Md€) mais à un rythme ralenti de 2,2 % par an au lieu de 3,5 % entre 2010 et 2013 » (*ib.*, p. 83). Le rythme d'endettement est plus faible pour le bloc local (+ 6,7 % sur l'ensemble de la période 2013-2017) et les Départements (+ 5,1 %) que pour les Régions (+ 31 %).

Ces éléments font conclure à la Cour des Comptes que, « s'il est bien réel, le redressement amorcé est modeste et récent au regard de la trajectoire antérieure. Ainsi, en 2017 la capacité d'autofinancement des collectivités locales était loin d'avoir retrouvé son niveau de 2011 » (2018 (b), p. 88). Le redressement analysé est confirmé en 2019.

Pour résumer, à l'instar des Départements, sur la période 2013-2017, le bloc communal voit : i) ses dépenses de fonctionnement continuer d'augmenter, malgré une légère diminution de la tendance, et ce plus encore dans les communautés de communes les moins peuplées ; ii) ses dépenses d'investissements diminuer, malgré une reprise depuis 2017, reprise moins importante dans les communautés de communes les moins peuplées ; iii) sa dette s'accroître, malgré un fléchissement du rythme d'endettement.

Qu'en est-il à l'échelle des six intercommunalités étudiées ? Comment les budgets de fonctionnement, d'investissement et l'encours de la dette ont-ils évolué au cours de la dernière décennie, et qu'est-ce que cela nous apprend sur les territoires ? Opérons un bref tour d'horizon, en rappelant que le recul que nous avons sur les budgets des EPCI dépend de leur ancienneté d'existence.

⁸⁶ Attention, ici, la notion de taille des EPCI renvoie au nombre d'habitants et non à la superficie couverte. Les EPCI que nous étudions sont considérés de petite taille.

b. Des dépenses de fonctionnement à la hausse

Comme nous l'avons vu, les dépenses de fonctionnement ont augmenté en moyenne de + 6,6 % pour le bloc communal en France entre 2013 et 2017, après des hausses plus importantes entre 2010 et 2013, et la hausse des charges de fonctionnement ont été moins bien maîtrisées dans les EPCI de tailles modestes. Les terrains d'étude le confirment (voir Figure 15)⁸⁷, où les charges de fonctionnement ont augmenté plus que la moyenne des territoires du bloc communal. Entre 2010 et 2013, les charges de fonctionnement ont beaucoup augmenté, entre 13,5 % (dans les intercommunalités qui deviendront Minervois au Caroux) et 36,5 % en Bastides de Lomagne⁸⁸. Nous notons des hausses entre 2013 et 2017 bien au-delà des 6,6 % de la moyenne nationale : elles atteignent + 14,5 % en Quercy Vert-Aveyron, + 17 % en Piémont Cévenol, + 34,4 % en Lodévois et Larzac et jusqu'à + 39 % en Bastides de Lomagne. Arize-Lèze (+ 4,6 %) et Minervois au Caroux (+ 8,3 %) enregistrent des hausses plus légères dues à un recul des charges l'année pendant laquelle s'est opérée la fusion (2017), mais voient ces dépenses s'envoler pour le seul exercice 2018 : + 15,4 % en Arize-Lèze et + 8,8 % en Minervois au Caroux.

Ainsi, même si nous avons peu de recul sur certaines intercommunalités pour lesquelles les fusions sont récentes – mais présentent déjà des signes de hausses des charges de fonctionnement comme en Arize-Lèze et Minervois au Caroux –, nous remarquons que les rapprochements intercommunaux ont des effets similaires pour chacun des terrains d'étude : les charges de fonctionnement ont systématiquement explosé.

⁸⁷ Source des données : site internet de l'administration fiscale, www.impots.gouv.fr [En ligne] [dernière consultation : 13/05/2020]. URL pour chaque intercommunalité :

Quercy Vert-Aveyron : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowExecutionKey=e8s4&_eventId=chiffresclescommunegfp&critereDeSelection.siren=200066884

Bastides de Lomagne : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowExecutionKey=e9s13&_eventId=chiffresclescommunegfp&critereDeSelection.siren=200034726

Arize-Lèze : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowExecutionKey=e10s4&_eventId=chiffresclescommunegfp&critereDeSelection.siren=200066223

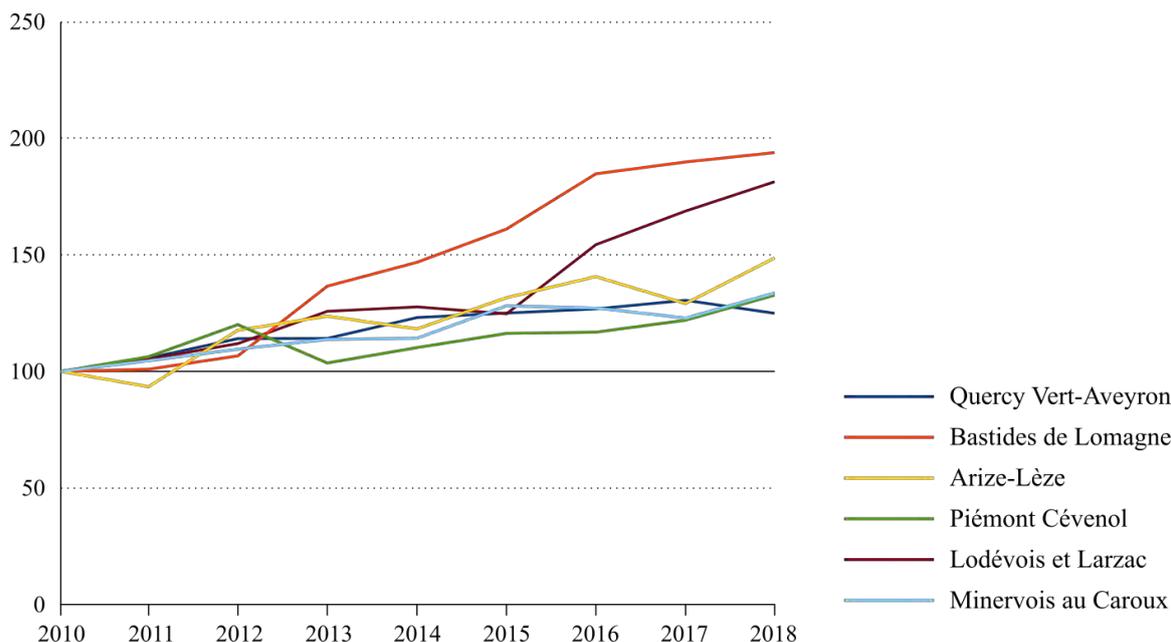
Piémont Cévenol : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowExecutionKey=e6s6&_eventId=chiffresclesgfp

Lodévois et Larzac : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowExecutionKey=e7s8&_eventId=chiffresclesgfp

Minervois au Caroux : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowExecutionKey=e9s5&_eventId=chiffresclescommunegfp&critereDeSelection.siren=200066348

⁸⁸ Les taux de variation ont été réalisés par nos soins. Afin de réaliser les calculs pour les années antérieures aux fusions, nous avons cumulé les budgets des intercommunalités amenées à se rapprocher. Un biais est qu'il ne s'agit pas toujours de périmètres constants (ex. : Piémont Cévenol), ce qui a pour conséquence de faire apparaître pour l'année de fusion une baisse artificielle des charges de fonctionnement (les charges sont moindres puisque le périmètre du territoire de gestion final est inférieur à l'addition des périmètres des territoires concernés).

Figure 15. Évolution des charges de fonctionnement des communautés de communes étudiées, indice Base 100 en 2010.



Réal. : Aurélio Labat.

Source : Impots.gouv.

Mettons tout de suite de côté le cas de Quercy Vert-Aveyron dont les modalités de gestion sont particulières. L'asymétrie des intercommunalités fusionnant (tailles des EPCI, compétences assumées par chacune, poids des services) a amené les élus à privilégier un rééquilibrage interne avant toute autre action, expliquant une légère régression des charges de fonctionnement. Éva Léger, chargée de mission en droit public de la communauté de communes, précise :

« – *Éva Léger* : (...) On arrive en plus à se rendre compte que, non seulement, on n'a pas assez d'argent pour assurer un niveau de service unifié sur ce territoire, mais en plus on n'a pas assez d'argent pour finir l'harmonisation des compétences. Donc, en fait, les gens payent plus d'un côté, un peu moins de l'autre, alors qu'il faudrait que les gens... il aurait fallu qu'on fasse en sorte que les gens de l'ancienne TVA⁸⁹ continuent de payer à leur niveau d'impôts et que ceux du Quercy-Vert aient la hausse qu'ils ont eue aujourd'hui. Ce delta-là nous aurait permis d'avoir un peu plus de marge. Mais la loi ne nous autorisait pas à le faire.

– *Aurélio Labat* : L'idée du législateur, c'était de limiter, pour les usagers, leurs impôts ?

– *Éva Léger* : C'est ça. Pour le législateur, c'était une harmonisation à 100 % en termes de produit fiscal. Alors que l'idée, ça aurait été plutôt de regarder en termes de "qu'est-ce que paye le contribuable ?". Mais ce n'est pas la réflexion qui a été menée. Donc aujourd'hui, il y a des usagers qui payent moins, d'autres qui payent plus, et on n'a pas de marge de manœuvre pour envisager une harmonisation sereine.

– *Aurélio Labat* : Et du coup, vous allez devoir augmenter à terme les assiettes ?

– *Éva Léger* : Pour l'instant, c'est un "non" catégorique pour les élus. (...) Aujourd'hui, on est plus sur la réflexion de l'optimisation des services, si on peut dire ça comme ça. Mais en fait, c'est réfléchir sur la proximité du service, réfléchir sur les compétences qu'on a, est-ce qu'on garde tout, est-ce qu'on en arrête certaines ? Est-ce qu'on réduit la voilure sur certaines ? C'est plus des

⁸⁹ Terrasses et Vallée de l'Aveyron (TVA), ex-communauté de communes organisée autour de Nègrepelisse.

compétences de réorganisation, on va pas essayer de jouer sur les recettes mais plus sur les dépenses. » (Éva Léger, entretien mené le 24/06/2019 à Nègrepelisse)

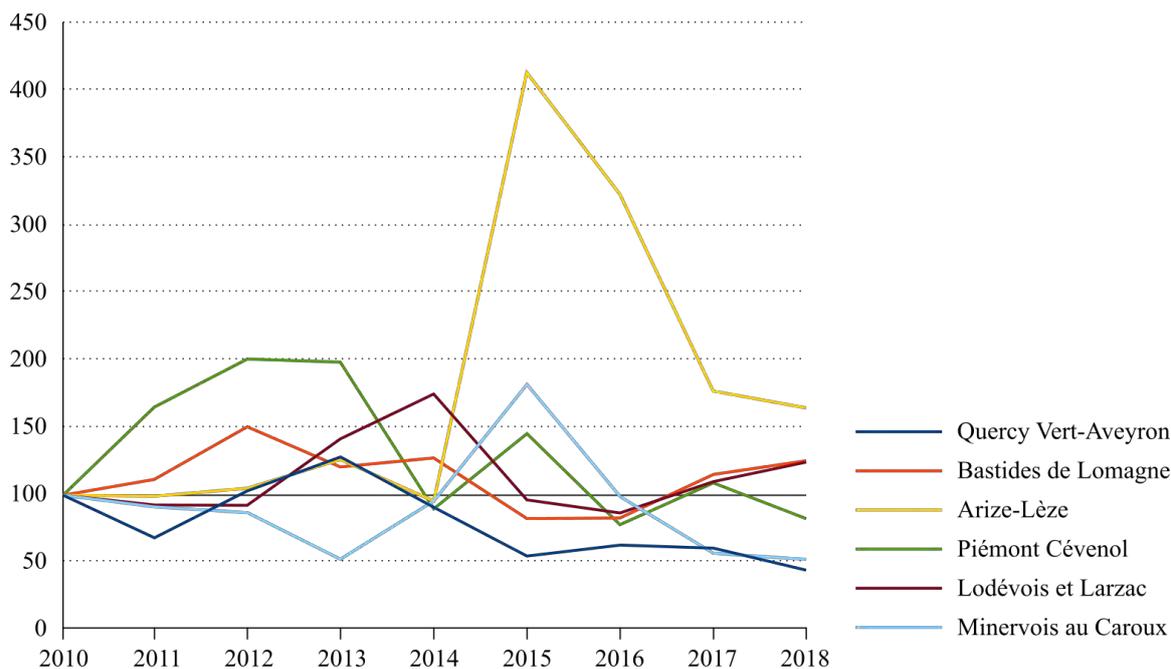
Au regard des autres intercommunalités, l'idée selon laquelle les dépenses de fonctionnement se stabilisent à terme, une fois l'EPCI construit, ne se vérifie pas. Si en effet les charges s'équilibrent en Bastides de Lomagne après trois ans d'exercice⁹⁰, ce n'est le cas ni en Piémont Cévenol qui continue d'enregistrer de forts taux de variation (+ 9 % entre 2017 et 2018), ni en Lodévois et Larzac, plus ancienne intercommunalité du panel, dont les charges n'ont cessé de gonfler année après année, passant d'un total de 6,5 M€ en 2010 à 12,3 M€ en 2018, soit un quasi-doublement en moins de 10 ans. L'Observatoire de l'Emploi, des Métiers et des Compétences de la Fonction Publique Territoriale du Centre National de la Fonction Publique Territoriale a mené une enquête auprès d'un panel d'intercommunalités de tailles variables et, après avoir émis de justes réserves quant aux résultats obtenus, conclut :

« Indépendamment de la qualité (ou de l'absence) du diagnostic financier et fiscal, ce retour d'expérience révèle que les fusions représentent surtout des coûts, au moins pour les deux premières années. Il n'est pas aisé d'isoler ceux-ci, d'abord parce qu'ils interviennent à une période où les intercommunalités ont pris de nouvelles compétences, sources d'un accroissement des effectifs et des budgets, ensuite parce que ces coûts sont de nature variée : frais de siège, masse salariale, aménagement informatique, augmentation des frais de déplacements, harmonisation des régimes indemnitaires, augmentation ponctuelle de la charge de travail parfois compensée par un recours à des prestataires ou de nouveaux recrutements et enfin parce que les élus et élus ont souhaité, pour des raisons d'égalité des citoyens et des territoires, procéder à une mise à niveau de la couverture et de la qualité des services publics, avant de chercher à faire des économies. Dès lors, les personnes rencontrées ont plutôt tendance à penser que les économies potentielles ne sont pas encore visibles un ou deux ans après la création de la nouvelle intercommunalité, et que celles-ci ne pourront s'observer qu'à moyen ou long terme. Les fusions ont, sur les finances intercommunales, un effet en deux temps : d'abord une augmentation certaine des dépenses à court terme puis, l'apparition progressive d'économies d'échelle qui sont plus théoriques, qui seront visibles avec un décalage temporel et qui ne sont pas forcément liées à la fusion mais qui sont à mettre en relation avec un contexte plus global de contraintes sur les finances locales. Parmi les leviers d'économies possibles mis en avant, figure la massification de l'achat avec par exemple des économies non négligeables et immédiates obtenues grâce à la renégociation des polices d'assurance, en particulier quand a été créé un service achat mutualisé avec une ou plusieurs communes membres. » (Observatoire de l'Emploi, des Métiers et des Compétences de la Fonction Publique Territoriale du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, 2020, p. 68)

Les « leviers d'économie » paraissent bien maigres face à l'énumération des surcoûts engendrés. D'autant qu'il est demandé aux EPCI de fonctionner à produit fiscal constant alors que leurs charges augmentent, réduisant leurs marges de manœuvres. L'autonomie fiscale des collectivités locales, participant de leur libre administration, est mise en question. C'est toute la capacité d'impulsion qui est freinée, puisque les fonds restant après avoir assumé les compétences obligatoires sont restreints pour mener des compétences facultatives ou intervenir sur des domaines qui semblent pertinents aux élus. Ainsi, les emplois d'investissements ont connu des variations, parfois fortes en fonction des années et des projets, mais augmentent en moyenne moins que les dépenses de fonctionnement (voir Figure 16).

⁹⁰Après une hausse record à l'échelle de notre panel (+ 36 % entre 2013 et 2016), la croissance des charges n'est plus que de + 2,5 % entre 2016 et 2017 et + 2,25 % entre 2017 et 2018.

Figure 16. Évolution des charges d'investissements des communautés de communes étudiées, indice Base 100 en 2010.



Réal. : Aurélio Labat.

Source : Impots.gouv.

La hausse des charges de fonctionnement face une stagnation, en moyenne, des investissements, provoque une augmentation du poids relatif des charges de fonctionnement dans les dépenses des intercommunalités : le poids de l'investissement s'est amenuisé au profit de celui de la gestion. Certes, certaines années, la part des dépenses a pu être égale entre fonctionnement et investissement, mais un mouvement général limite les frais d'investissement. Ainsi, entre 2013 et 2018, le poids relatif des charges de fonctionnement a augmenté d'au moins + 7 points et jusqu'à presque + 20 points en Quercy Vert-Aveyron pour atteindre environ 90 % des dépenses de l'EPCI – et toujours au moins 66 % des dépenses pour les autres EPCI⁹¹. Alors que les dépenses d'investissements croissent à nouveau à l'échelle nationale, nous voyons que ce mouvement n'a pas forcément imprimé dans ces territoires. C'est ainsi que Quercy Vert-Aveyron et Minervois au Caroux investissent moitié moins en 2018 qu'en 2010, pareillement pour Piémont Cévenol dont les investissements ont diminué de moitié depuis 2013. Bastides de Lomagne et Lodévois et Larzac sont plutôt constants dans les investissements, qui sont particulièrement élevés en quantité pour ce dernier et sur lesquels nous reviendrons en détails (Chapitre 4.A.2.b). Enfin, Arize-Lèze se démarque par un investissement très important en 2015 et 2016, qui correspond au co-financement de l'Hôtel d'Entreprises – FabLab d'Arize-Lèze, à l'époque où les deux vallées n'ont pas encore fusionné, et sur lequel nous reviendrons d'abord (Chapitre 4.A.2.a).

⁹¹ Calculs personnels à partir des sources de données citées précédemment.

2. Investissement et endettement : cas d'études pour comprendre les enjeux

Parmi les paradoxes auxquels sont confrontés les acteurs technico-administratifs des territoires, il est celui d'une injonction contradictoire visant tout à la fois l'économie budgétaire et le développement par le projet, qui demande des investissements et donc des dépenses empêchant ladite économie. Les enjeux autour de l'investissement sont nombreux et nous allons approfondir le sujet *via* deux cas d'études.

a. L'Hôtel d'Entreprises – FabLab d'Arize-Lèze : mutualisation de la dette, mais pas de l'équipement

L'Hôtel d'Entreprises – FabLab d'Arize-Lèze est exemplaire. Après des années de gestion sans investissement particulier, par l'impulsion de ses élus et du collectif de futurs usagers Comètes-Innovation, la communauté de communes de la Lèze se lance dans la construction d'un bâtiment exemplaire. Ce projet est construit en collaboration avec le Département d'Ariège, la Région Occitanie et l'Europe. Il ouvre en janvier 2018 et il est inauguré en juillet de la même année par Carole Delga, Présidente de la Région. L'objectif est la promotion de l'innovation et de la formation et l'accompagnement aux nouveaux modes de travail : télétravail, co-working, mutualisation du capital technique *etc.* Chloé Pelletier, technicienne en charge de l'animation du site, le dit :

« – *Chloé Pelletier* : Le bâtiment déjà il est certifié par tout ce qui est possible et imaginable en bio, éco, bio-sourcé... Matériaux bio-sourcés, éco-cert et je sais pas quoi, il y en a trois. C'est le seul bâtiment en Occitanie à avoir ça. Il y a la fibre ici, à 100 mégas – annoncés, des fois c'est un peu moins quand même. 100 mégas, mine de rien je trouve ça plutôt honorable. J'habite à 20 bornes et je suis en zone blanche, c'est plutôt bien quand même d'avoir la fibre. Et puis petit à petit on va se structurer pour avoir des éléments de type NAS ou DMZ.

– *Aurélio Labat* : Je ne sais pas ce que c'est.

– *Chloé Pelletier* : Infrastructures numériques : on a une future machine de guerre. » (Chloé Pelletier, entretien mené le 07/05/2019)

Nous reviendrons plus tard sur le sujet intéressant des usages de ce bâtiment précurseur et de ce qu'il signifie dans le paysage local. Ce qui nous intéresse dans le propos ci-présent est le problème financier qu'il pose à la nouvelle intercommunalité qui a fusionné pendant la réalisation des travaux. L'investissement correspond à un endettement important de l'ex-communauté de communes de la Lèze, dont l'encours de la dette est passé de 25 €/hab. en 2013 à 531 €/hab. en 2016 (ce qui correspond au pic observable en Figure 16). Or, pendant ce temps, la vallée de l'Arize contient l'encours de sa dette à environ 350 €/hab. sur la même période, atteignant 374 €/hab. en 2016. La dette contractée par la vallée de la Lèze est désormais mutualisée avec la fusion. Or, l'investissement ne peut l'être : il est immobilisé à Lézat-sur-Lèze. Des stratégies sont envisagées pour partager les retombées, puisque la mobilité du FabLab est possible :

« – *Chloé Pelletier* : On a aussi délocalisé le FabLab dans l'autre vallée, vu que la communauté de communes Arize-Lèze c'était deux communautés qui se sont rassemblées. L'idée, c'est que le FabLab, même s'il est ici, il puisse se déporter de l'autre côté aussi.

– *Aurélio Labat* : Vous le déportez comment : physiquement ?

– *Chloé Pelletier* : Oui. Oui... ça rentre dans une camionnette. C'est deux heures et demi de chargement. Et deux heures et demi de déchargement et de rebranchement, mais en gros une matinée. Du coup on l'avait déplacé une semaine à Sabarat parce que le PNR avait initié un workshop avec l'école d'archi de Paris La Villette et l'école de sciences po de Toulouse. Les deux masters, là, ils se sont retrouvés à une trentaine d'étudiants pour proposer des projets pour la revitalisation du centre-bourg. Et nous, là, on était en appui, notamment par rapport aux maquettes des archis et tout ce qui était impression des supports imprimés pour l'exposition aux habitants. Du coup on s'est mis à disposition de ces étudiants pendant une semaine. (...) Je sais qu'en juillet *a priori* on va déplacer sur les Bordes-sur-Arize, il y a une ressourcerie. Ils font des repair-café tous les 3èmes mercredis du mois et nous tous les 1ers samedis du mois. Ce qui fait qu'on s'est retrouvé à faire un support de communication en commun et en discutant on s'est dit que ce serait chouette que pour un de leurs événements, on ramène le FabLab là-bas et que pour un de nos événements, ils ramènent la ressourcerie, leurs savoir-faire, et faire une journée, je sais pas, faire des produits-ménagers zéro déchets ou autre, et organiser cette réciprocité pour créer des liens au sein du territoire. Ça c'est les envies en tout cas. » (Chloé Pelletier, entretien mené le 07/05/2019)

Nous remarquons cependant que ces mobilités sont occasionnelles – même s'il est tout à fait possible que des mobilités plus fréquentes et régulières soient organisées à l'avenir. Ainsi, les élus de la vallée de l'Arize ont l'impression de payer pour un équipement dont la population ne bénéficie pas et de ne plus pouvoir investir dans un quelconque projet, la dette contractée étant déjà importante. Ainsi, un élu de la vallée de l'Arize fustige un déséquilibre interne au territoire :

« – *Élu* : Toute l'énergie est condensée sur un projet qui date de la mandature précédente et que la communauté de communes a récupéré, qui est l'hôtel d'entreprises, qui devait être un FabLab (...). Avec une grosse polémique dessus. Des enjeux politiques... Il y a beaucoup d'argent dessus. Déjà il fallait lui trouver sa propre vie, ce qui n'était pas évident... Voilà. Aujourd'hui, c'est pas le manque d'intérêt du Président de vouloir considérer le territoire à part entière, mais c'est quelque chose qui va pas de soi et qui sera très long. Mais je pense que de toute façon le déséquilibre en faveur de la Lèze est consommé. Je vois pas comment il sera redressable. (...) Le problème de ce dossier, c'est qu'il a pas été prévu exactement pour ce qu'il se passe. Parce qu'il a été prévu dans une logique qui correspond parfaitement aux villes. C'est une conception qui est venue du mythe sur ces trucs-là. Et c'est comme ça que ça avait été monté au départ. Sauf que ça a pas fonctionné du tout comme ça et que c'est devenu un hôtel d'entreprises mixte avec autre chose etc. C'est pas forcément... On sait pas si c'est structurant. Moi je le sais pas.

– *Aurélio Labat* : C'est récent comme projet aussi.

– *Élu* : Ça a pas de volonté structurante, parce que ça a été porté par une ancienne communauté. Et puis, il faut déjà faire la preuve que c'est utile sur le territoire sur lequel c'est installé. » (Élu, entretien mené en mai 2019)

Les réserves des élus de l'Arize quant à la fusion avec la Lèze et à la mutualisation de la dette trouvent une justification dans un projet qui peine à émerger, qui plus est en vallée de l'Arize, fautes de moyens. Yvon Lassalle, maire de Pailhès et vice-président en charge du développement durable et du tourisme en Arize-Lèze, l'aborde :

« – *Yvon Lassalle* : On a aussi un projet qui est un peu en dormance : trouver un outil en Arize-Lèze pour méthaniser les sous-produits agricoles et les effluents agricoles.

– *Aurélio Labat* : Pourquoi c'est en dormance ?

– *Yvon Lassalle* : Parce qu'il y a une pré-étude qui a été établie, mais ça mobilise un budget qui est assez important, de plusieurs millions d'euros. Pour le moment on sait pas trop, comment, avec les fonds européens, régionaux, *etc.*, comment on pourra articuler et vraiment le faire aboutir. » (Yvon Lassalle, entretien mené le 24/05/2019 à Pailhès)

La fusion correspond nécessairement à la mutualisation de l'endettement, mais pas nécessairement à la mutualisation des équipements et services. La mutualisation de la dette peut d'ailleurs incarner un facteur de fusion : rappelons que c'est ce qu'il s'est passé à l'échelle régionale. En 2015, l'encours de la dette de Languedoc-Roussillon, de 1 191 M€ (441 €/hab.), est environ trois fois supérieur à celui de Midi-Pyrénées, de 342 M€ (117 €/hab.). La réunion des budgets dans la Région Occitanie est censée participer d'un partage de la dette et d'un lissage des inégalités, inégalités que nous avons pu souligner (voir Chapitre 3.A.).

b. Relance par l'investissement : la compétition entre centralités locales. L'exemple de Lodévois et Larzac

Lodévois au Larzac est un EPCI qui a particulièrement investi. En moyenne, entre 2010 et 2018, pour cette communauté de communes, l'emploi d'investissement est de 5,5 M€ quand il atteint seulement 3,1 M€ en Minervois au Caroux et entre 2 M€ et 2,5 M€ pour les autres terrains d'étude. Lodévois et Larzac est aussi un EPCI qui s'est particulièrement endetté : l'encours a presque triplé sur la dernière décennie, passant de 4,3 M€ (311 €/hab.) en 2010 à 11,8 M€ (795 €/hab.) en 2018, soit une dette deux fois plus importante que pour le second territoire le plus endetté, Arize-Lèze (395 €/hab.). Que s'est-il passé ?

Lodévois et Larzac est un territoire fragile. Il s'agit aussi de l'exemple-type de la « ville à la campagne » avec Lodève pour bourg-centre qui concentre la moitié de la population de l'intercommunalité, soit environ 7 400 habitants dans cette commune pour une population intercommunale de 14 600 habitants, questionnant les enjeux de centralité à l'échelle locale. Selon Lucie Legrand, chargée de mission du pôle développement territorial de la communauté de communes :

« – *Lucie Legrand* : Il y avait un côté un peu investissement public, bâtisseur. Il y a un gros enjeu de changer l'image aussi de Lodève qui est plutôt déplorable et qui a plutôt tendance à... on a fait des enquêtes auprès des gens dans la rue, il y a un an ou deux, et en fait elle a plutôt tendance à changer positivement à l'extérieur mais c'est les habitants eux-mêmes qui continuent de véhiculer une image négative (...). Avec un côté un peu particulier. Il y avait eu l'idée de faire une politique une ville à la campagne... 'fin pas une politique mais une image un peu de type marketing territorial quoi. Parce qu'on a vraiment une dichotomie avec des zones très très rurales et un centre de Lodève en CUCS⁹², ça se dit plus comme ça maintenant – Politique de la Ville – qui a été réduite récemment. Et donc quand même une population urbaine... caractéristique d'une population urbaine quoi. L'année dernière, on a fait un partenariat avec l'AOC Roquefort où l'on avait organisé des visites de fermes. À un moment donné j'ai réussi à faire à ce que mes collègues des accueils de loisirs amènent des gamins à Roqueredonde : il y avait la moitié des gamins qui n'avaient jamais vu de brebis quoi. Des gamins de Lodève. On est à 2 km... il y a que des brebis partout quoi. Donc on a aussi vraiment cette spécificité sur ce territoire, entre une ville qui a vraiment des caractéristiques urbaines en termes de population, enfin fin zone industrielle déshéritée quoi. Taux de pauvreté *etc.* Il faudrait chercher le chiffre exact mais il y a la moitié de la population sur Lodève qui est exonérée de la taxe d'habitation. Et c'est là qu'on se retrouve un peu en difficulté quand même parce qu'il y a eu une volonté de porter des investissements structurants qui sont sur du long terme forcément quoi. Il y a ce bâtiment aussi [désignant un point sur un plan de la ville]. Donc le musée, ce bâtiment, la médiathèque, le lycée, il y a eu des gros travaux sur l'hôpital, aussi, là, il faut une halle au sport, c'est la ville qui porte ça maintenant avec des moyens d'une collectivité de 15 000 habitants. Que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, on a une population sur un bassin d'emploi plutôt défavorisé.

⁹² Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS).

– *Aurélio Labat* : La géographie permet cette concentration-là : vous disiez que c'était compliqué de s'épancher en dehors de Lodève avec les contreforts.

– *Lucie Legrand* : Parce qu'il y a eu ces plans de risques qui ont été mis depuis. Puisqu'il y a notamment la commune qui s'appelle Le Greysac. Là, pour le coup, c'est plutôt les riches qui sont installés là et notamment, à l'époque, les cadres de la COGEMA⁹³. Quand on regarde, il y a des baraques qui se vendent, on n'imagine même pas qu'il y a des baraques comme ça à Lodève. Et du coup c'est très mité. » (Lucie Legrand, entretien mené le 06/02/2018 à Lodève)

Les contrastes entre villes et campagnes sont là, renforcés par un effet de juxtaposition entre des espaces qui communiquent peu. Les contrastes sont marqués avec d'autant plus d'intensité qu'ils se concentrent sur quelques km² : apparaissent des différences morphologiques, paysagères et culturelles, des politiques publiques sectorisées, des ségrégations spatiales et des affectations fonctionnelles variées. Laurence Roche, travailleuse sociale au Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) de Lodève, abonde dans ce sens et exprime des sociabilités différentes entre individus selon que l'on observe le bourg-centre ou les communes alentour :

« Sur le public que l'on reçoit et sur l'évolution de ce public, moi je vois une grosse différence entre l'interco et le Lodévois (...), c'est la solidarité entre les personnes. Nous, sur le territoire comme le plateau du Larzac, il y a énormément de solidarité dans les petits villages parce que – enfin ça c'est mon interprétation – mais parce que éloignés des centres-bourgs. Du coup, si quelqu'un est en panne, on le descend. S'il y a pas à manger, on le dépanne. Il y a, comment dire... oui, il y a plus de solidarité. Les gens sont moins isolés sur le Lodévois. (...) La cohabitation est plus difficile, je pense, de par la proximité et le vivre-ensemble sur Lodève, alors que sur l'interco les gens ont la possibilité de vivre à côté mais sans lien s'il n'y a pas d'affinité particulière. » (Laurence Roche, entretien téléphonique mené le 02/03/2018)

Aussi, les nouvelles populations accueillies dans les communes contribuent à renforcer les contrastes. En effet, selon leurs revenus et leurs situations sociales, les arrivants ne s'installent pas au même endroit :

« Depuis quelques années, on voit arriver (...) des nouveaux habitants sur le Lodévois et Larzac, mais deux profils différents sur l'interco et sur le Lodévois. Le Lodévois – c'est un sentiment qui est personnel, parce qu'on n'a pas refait d'Analyse de Besoins Sociaux depuis 2015 je crois – mais le sentiment qu'on a sur Lodève, c'est une arrivée en masse de gens en grande difficulté financière. Alors, quand on pose la question, c'est surtout dû aux loyers peu chers comparés à Clermont, à Gignac ou même à Montpellier. Des gens qui sur Montpellier avaient des troubles psychiques et psychiatriques ne peuvent plus vivre et viennent vivre ici, parce que Lodève c'est une petite ville : on a malgré tout, quand même, un accès aux soins qui est possible. Du coup on voit sur Lodève de plus en plus une population en grande difficulté avec peu de solutions, puisque c'est des gens qui souvent n'ont pas le permis, donc après la mobilité c'est compliqué. La mobilité sur le Cœur d'Hérault c'est compliqué surtout sur Lodève. C'est une des thématiques sur lesquelles on essaye de travailler mais ça reste compliqué. Donc voilà cette grande précarité sur Lodève et sur l'interco. Ce que j'observe, c'est des gens qui se reculent de Montpellier, certains sont des nouveaux propriétaires qui achètent des petits mas ou des maisons de village parce qu'ils veulent être au calme, parce que la vie montpelliéraine ne leur correspond plus. D'autres sont locataires mais ont un projet d'installation dans l'agriculture, des choses comme ça. Donc c'est un tout autre public qui arrive sur l'interco par rapport à Lodève. Public qui pourrait être mobile mais qui décide de ne pas l'être en fait, de ne plus l'être, qui a envie de s'installer sur un territoire rural, calme, où il fait bon vivre. Contrairement à Lodève, où je trouve que le manque de mobilité est subi. (...) Après, Lodève, c'est une ville particulièrement pauvre puisque plus de la moitié des habitants n'est pas imposable. » (Laurence Roche, entretien téléphonique mené le 02/03/2018)

⁹³ La Compagnie Générale des Matières Nucléaires (COGEMA) exploitait jusqu'en 1999 une mine d'uranium à Lodève et a été l'un des plus importants pourvoyeurs d'emplois dans les années 80-90 à l'échelle locale (jusqu'à 400 salariés).

Avec le desserrement montpelliérain, lié à la gentrification et à la mobilité résidentielle subie de populations, le taux de précarité à Lodève aurait tendance à s'accroître. Au contraire, les communes alentour accueilleraient des populations aux mobilités résidentielles choisies, portant revenus et/ou projets de vie. Cette disparité tiendrait aux prix immobiliers, aux services et aménités proposés dans le centre et la périphérie et aux motilités individuelles⁹⁴. Nous voyons que Lodève propose des services que les autres communes du regroupement intercommunal ne possèdent pas, voire porte des services au profit des communes qui l'entourent. Ce sont des charges de centralité, c'est-à-dire des coûts en investissement et en fonctionnement d'équipements de santé, sociaux, culturels ou de loisirs qui sont situés dans une commune centre et portés par cette commune alors qu'ils bénéficient à une population dépassant son périmètre⁹⁵. Souvent, ces équipements ne sont pas mutualisés à l'échelle intercommunale. C'est le cas en Lodévois et Larzac pour la médiathèque municipale, l'école de musique municipale ou le cinéma municipal de Lodève. Ces équipements sont cités à l'essai dans notre démonstration, puisque l'appui sur la politique culturelle est un choix fort de la mairie socialiste depuis 2008, avec l'élection de Marie-Christine Bousquet. Si une part de la compétence culturelle est transférée à l'échelle intercommunale, le transfert n'est pas entièrement accompli, ce qui est signalé par la Cour des Comptes en 2014, situation inchangée à ce jour :

« Lodève a fait le choix de conserver des équipements (...) dont le coût, tant en fonctionnement qu'en investissement, est important pour les finances communales, alors qu'ils relèvent clairement de la politique culturelle et qu'ils bénéficient à l'ensemble de la population de l'EPCI (...). Or les grilles tarifaires ne discriminent pas les usagers en fonction de leur lieu de résidence, ce qui conduit mécaniquement à faire davantage peser le coût de ces équipements sur le contribuable lodévois. »
(Cour des Comptes, 2014, p. 8)

La charge de centralité est avérée et pose ici un paradoxe : les impôts locaux sont les plus forts à Lodève quand la population y est la plus précaire. Cela dit, à l'échelle de l'EPCI, la compétence culture représente tout de même près de 20 % du budget en 2014 – 7 % pour la compétence culture proprement dite et 12 % pour les musées.

La politique d'investissement portée dans ce territoire trouve justement un exemple dans le Musée de Lodève – Hôtel du cardinal de Fleury, qui capte une grande part de budget. Cet équipement a vu sa fréquentation s'éroder, variant de 60 000 visiteurs en 2008 à 40 000 en 2012, même si celle-ci reste celle de musées de villes moyennes. Le déficit de fonctionnement annuel est de 500 000 € avant 2014. Un projet d'extension du musée est porté et ce dernier est rénové entre 2014 et 2018 pour 11 M€, sans que les estimations de fréquentation ne permettent de dire si la capacité d'autofinancement du musée sera améliorée après les travaux :

« La chambre note qu'aucune étude de l'impact du projet sur la fréquentation du musée n'a été menée. L'agrandissement de l'espace consacré aux expositions du musée pourrait peser sur l'équilibre financier du musée, dans la mesure où il n'est aucunement démontré que le projet permettra d'améliorer le niveau de fréquentation. Le coût en investissement est important pour l'EPCI : 1 250 000 € HT sur cinq ans pour la première phase, soit 250 000 € en moyenne annuelle.

⁹⁴ La motilité renvoie à la capacité d'un individu à se déplacer.

⁹⁵ Au-delà de ces équipements, les charges de centralités concernent les problèmes de concentration de pollutions, d'organisation et de gestion des transports en commun, de la congestion automobile, du stationnement *etc.*

Le chantier de rénovation aura donc un impact très lourd sur la politique d'équipement de la communauté de commune, en obérant sa capacité à mener d'autres investissements. Surtout, le risque de dérapage des dépenses de fonctionnement est réel, avec un équipement plus grand, sans que l'augmentation des recettes ne soit assurée. Dans ces conditions, l'extension pourrait conduire à une aggravation du déficit d'exploitation du musée. » (Cour des Comptes, 2014, p. 23)

Les craintes alors exprimées sont justifiées : la saison 2018, année de réouverture, présente une fréquentation semblable aux saisons qui ont précédé les travaux d'extension (environ 40 000 visiteurs) et le déficit de fonctionnement semble voué à être reconduit, voire à s'aggraver. Pour autant, doit-on qualifier cet investissement d'échec ? Rien n'est moins sûr, s'agissant-là d'un projet inclus dans une politique générale visant la revalorisation de Lodève, notamment par la culture.

À contre-pied des politiques d'austérité, Lodévois et Larzac est un exemple de tentative de relance par l'investissement, appuyé par l'État et les collectivités locales – tant dans l'exemple du cofinancement du musée que dans le soutien par des politiques transversales. En effet, en 2014, Lodève fait partie des 54 lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt « centre-bourgs » de l'État, visant la revitalisation des petites villes. Toujours en 2014, des quartiers de Lodève sont classés en quartiers prioritaires de la Politique de la Ville et, en 2015, Lodève bénéficie d'un Contrat de Ville pour une durée de cinq ans, contrat aujourd'hui reconduit jusqu'en 2022. En 2018, dans le cadre de la politique de développement et de valorisation des bourg-centres en Région Occitanie, dite politique « bourg-centres », une convention est établie entre Lodève, Lodévois et Larzac, Pays Cœur d'Hérault et la Région Occitanie autour d'un projet de revitalisation de Lodève. Toutes ces politiques mettent en évidence l'intérêt des pouvoirs publics pour le maintien d'une armature urbaine et pour la lutte contre la dégradation des conditions de vie dans les centralités locales (Chaze, 2017). Cependant, s'il y a bien investissement, ce n'est pas partout, et s'engagent des tensions entre les territoires autour de la captation des crédits publics, une compétition entre les territoires (voir Chapitre 6).

3. Le budget restant : contraint par les compétences obligatoires

Alors que les budgets sont contraints, comme nous l'avons vu, ils le sont d'autant plus avec les transferts de compétences de l'État. Le principe de libre administration des collectivités locales est énoncé dans l'article 72 de la Constitution : « dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (art. 72). De ce principe en découlent d'autres, dont celui d'autonomie financière, consacré par la réforme constitutionnelle de 2003 : « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine » (art. 72-2). Les finances dont elles disposent doivent leur permettre d'assurer leur mission, soit l'exercice de leurs compétences, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, et éventuellement de pouvoir mettre en œuvre des dispositifs

expérimentaux⁹⁶. Or, l'autonomie financière des collectivités est un principe malmené dans les faits. Le rapport de la *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales* (Jerretie et De Courson, 2018) en fait état. Alors « [qu']une capacité minimale des élus des collectivités territoriales à déterminer, que ce soit à la hausse ou à la baisse, l'évolution de leurs ressources fiscales, est un impératif démocratique » (p. 22), il s'avère que :

« Au cours des quinze dernières années, cet impératif démocratique a été, dans les faits, largement mis à mal par les évolutions de la fiscalité locale qui sont intervenues. Les élus locaux que nous avons entendus partagent tous le même sentiment, parfaitement fondé au regard desdites évolutions, que leur capacité à disposer de ressources dont ils seraient en situation, même minimale, de maîtriser l'évolution, s'est effondrée. » (Christophe Jerretie et Charles de Courson, 2018, p. 23)

En effet, malgré le fait que les collectivités voient une part sanctuarisée de leurs ressources qui sont dites « propres », dans le détail, « le législateur organique de 2004 a retenu une définition large de la ressource propre, en y incluant non seulement les ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ont un certain pouvoir, mais aussi celles sur lesquelles elles n'ont aucune prise » (*ib.*, p. 13). Et, bien que la part des ressources propres semble augmenter depuis le début des années 2000, il s'agit d'un effet trompeur : d'un côté, les ressources propres n'en sont pas forcément au vu de leur définition, d'un autre côté, la hausse de la part relative s'accroît avant tout au vu de la diminution des dotations générales de fonctionnement transférées par l'État. Ajoutons que, si le défaut d'autonomie financière des collectivités locales est dû aux limites contraignant la maîtrise de leurs apports, il est également dû à leurs difficultés à maîtriser leurs dépenses. La Constitution stipule à ce propos que :

« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. » (Constitution, art. 72)

L'expression de « ressources équivalentes » pose un problème d'ampleur : l'État a tendance à transférer les ressources correspondantes à ce que lui coûtait telle compétence transférée, non pas les ressources qu'elles lui coûteraient s'il continuait à les exercer. La croissance des coûts d'exercice des compétences repose alors sur les ressources des collectivités locales, ressources contraintes :

« L'absence de droit, pour les collectivités territoriales, à une compensation intégrale et évolutive du coût des transferts de compétences de l'État, constitue une injustice et une source de tensions permanentes entre l'État et les collectivités. Celles-ci se trouvent dans la situation d'avoir à négocier, âprement et à intervalles trop rapprochés, avec l'État pour être en mesure d'exercer normalement les compétences que ce dernier leur a transférées. Cette situation nourrit l'amertume et peut alimenter un sentiment que l'État ne consent des transferts de compétences que dans le but de ne plus avoir à exercer une compétence dont il ne maîtrise plus l'évolution du coût. » (Christophe Jerretie et Charles de Courson, 2018, p. 34)

⁹⁶ « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. » (Constitution, art. 72).

La compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) en est l'un des derniers exemples en date. Les lois MAPTAM et NOTRe organisent le transfert aux intercommunalités de cette compétence auparavant morcelée. Les intercommunalités doivent la mettre en œuvre à partir du 01/01/2018. Les élus interrogés aux alentours de la période de prise de compétence ont abordé spontanément ce sujet. Serge Cettolo, maire de Saint-Cricq et Vice-Président de la communauté de communes Bastides de Lomagne en charge de l'aménagement du territoire, critique la logique à l'œuvre :

« On a pris des compétences et voilà. Aujourd'hui on a neuf compétences et il y en a d'autres qui arrivent, notamment la GEMAPI, que j'ai en charge, la GEMAPI et la gestion de l'eau, ça c'est mon collègue qui fait l'assainissement qui va s'occuper de l'eau. Et dans l'eau il y a l'eau potable et l'eau de ruissellement. Tout ça, moi ce qui m'énerve, c'est que l'État nous donne des obligations mais nous donne pas de financements avec. C'est-à-dire que aujourd'hui (...), l'État dit "il faut faire ça, il faut faire ça, il faut faire ça" mais on nous donne pas le financement. On baisse les impôts sur les revenus (...) mais on augmente les impôts indirects. Il faut arrêter de nous prendre pour des cons. C'est bien joli de dire "on baisse les impôts, on baisse ceci, on n'impose pas les riches", mais à un moment donné, il faut qu'on prenne l'argent quelque part. Je vous donne un exemple : la GEMAPI qui va rentrer obligatoirement au 1er janvier 2018, on ne sait pas le financement. Mais par contre ça y est, les délibérations sont prises, on a commencé à travailler, il faut qu'on prenne la compétence GEMAPI qui, aujourd'hui, est gérée par des syndicats. Mais l'État veut plus de syndicats. Donc il veut donner beaucoup de poids aux communautés de communes mais le seul souci c'est qu'on n'a pas de financement. Là, on a un projet qui est actuellement sur le territoire, un projet à 500 000 €. Si je divise 500 000 par 11 000 habitants, regardez ce que ça fait : 50 €, qui sont pas prélevés dans la poche des habitants, qui sont prélevés dans les poches de la commune, commune qui va payer 50 euros par habitant. Ce n'est pas l'habitant directement qui paye. Donc la commune va augmenter ses impôts locaux. C'est tout comme ça, et ça on en a marre, on peut plus travailler comme ça, on est asphyxié. » (Serge Cettolo, entretien mené le 23/10/2017 à Saint-Cricq)

Philippe Castanon, maire de Monoblet et Vice-Président de la communauté de communes du Piémont Cévenol en charge de l'accessibilité des bâtiments, des espaces verts et de la jeunesse, rejoint son homologue :

« Chez nous, c'est des nouveaux services qu'il va falloir qu'on mette en place. Ça on le retrouve souvent. On nous demande d'en faire plus et en même temps l'État lui n'hésite pas à nous en donner moins en nous ôtant des dotations. À un moment donné, les élus locaux ne peuvent pas faire des miracles. On ne peut pas proposer plus avec beaucoup moins. Certes, l'État peut annoncer des baisses budgétaires mais souvent il effectue des transferts sans que les compétences qui soient transférées, il y ait le côté financier qui suive. Je pense à la GEMAPI, il hésite pas à nous faire porter maintenant le fait de lever l'impôt sur des compétences où il se dégage complètement et il nous confère la totalité des responsabilités. La tâche de maire est très gratifiante, parce qu'on participe à la survie entre guillemets de nos territoires, mais à l'heure actuelle, disons qu'au niveau financier on nous demande de faire des miracles puisqu'on nous demande de faire plus avec moins. Et l'État lui se dérange pas pour présenter des budgets en déficit alors que les communes ne peuvent pas, et fort heureusement, présenter des budgets déficitaires. » (Philippe Castanon, entretien mené le 23/01/2018 à Monoblet)

Les dépenses des collectivités sont toujours plus fléchées vers les compétences obligatoires qu'elles ont en charge, limitant les ressources qu'elles peuvent déployer sur d'autres compétences ou expérimentations : c'est l'augmentation de la part du *budget contraint*. Des répercussions ont lieu sur les impôts prélevés par les collectivités et donc sur le contribuable, impôts qui servent avant tout à compenser le désengagement de l'État et à maintenir le niveau de service plutôt qu'à l'améliorer. Les compétences de gestion pèsent sur le budget et la capacité à la libre administration en est réduite. Pour

les observateurs, « des évolutions sont donc non seulement souhaitables, mais aussi nécessaires, pour faire enfin de l'autonomie financière une véritable garantie de la libre administration » (Jerretie et De Courson, 2018, p. 25), et ceux-ci de proposer « de renforcer le droit à compensation financière des collectivités territoriales dans le cadre des transferts de compétences, en garantissant un droit à compensation intégrale et évolutive » (*ib.*, p. 35) plutôt qu'une compensation seulement « équivalente », telle que la prévoit actuellement la Constitution. L'idée est louable mais semble éloignée des intérêts d'un État libéral qui se dégage toujours plus de ses fonctions tutélaires et dont nous attendons la réponse à ce sujet, réponse qui devrait être apportée dans le projet de loi dite « loi 4D » (pour Décentralisation, Différenciation, Déconcentration et Décomplexification)⁹⁷, dont il est attendu une redéfinition des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Tous les éléments que nous avons exposés convergent vers un point crucial : la faible autonomie financière est contradictoire avec le rôle des intercommunalités qui sont aussi des territoires dits « de projet ». Nous pouvons penser que le poids des compétences de gestion réduit la marge de manœuvre des collectivités censée leur permettre de produire des projets propres et de les réaliser. Quelle place les intercommunalités accordent-elles (ou peuvent-elles accorder) au projet de territoire ?

⁹⁷ La parution du projet de loi 4D était d'abord programmée pour 2019, puis repoussée en 2020. La crise sanitaire du coronavirus a décalé l'agenda politique. À ce jour (15/05/2021) et après bien des péripéties, le projet est toujours en débat : il est présenté en Conseil des Ministres le 13/05/2021 et discuté avec l'ensemble des représentants des territoires, Sénat en tête avec son président Gérard Larcher (voir le feuilletton qu'en fait *La Gazette des Communes* depuis plusieurs mois).

B. Le projet de territoire, cinquième roue du carrosse. Un déficit d'ingénierie au cœur du problème

Nous allons maintenant interroger les communautés de communes et leur capacité à être des territoires dits « de projet ». En tout cas, nous pouvons certainement les qualifier de « territoires de gestion » au vu de la répartition de leurs effectifs selon les compétences qu'elles exercent (Chapitre 4.B.1.). Pour obtenir des financements et élaborer des projets, elles se tournent vers des structures intermédiaires d'échelle supra-communautaire (Chapitre 4.B.2.). Le système territorial s'en trouve complexifié, tant dans son fonctionnement technique que politique, par la multiplication des structures (Chapitre 4.B.3.), leur autonomisation (Chapitre 4.B.4.) et les luttes de pouvoir qu'elles engendrent (Chapitre 4.B.5.).

1. Des communautés de communes de gestion

Les communautés de communes exercent cinq compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, gestion des déchets ménagers, gestion des aires d'accueil des gens du voyage et GEMAPI) et au moins trois compétences parmi les suivantes : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, politique de la ville, voirie, équipements sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire, action sociale, assainissement des eaux usées, eau et création et gestion de MSAP⁹⁸. La charge des compétences de gestion se vérifie par la répartition du nombre de salariés dans les services des intercommunalités, comme nous allons le voir. En creux, nous soulignons le déficit d'ingénierie mobilisée pour structurer les compétences stratégiques et obligatoires que sont le développement économique et l'aménagement de l'espace.

En Piémont Cévenol, ce sont près de 140 agents qui sont employés par l'intercommunalité selon Fabien Cruveiller, maire de Cardet et Président de la communauté de communes :

« Au niveau de nos locaux, on est une collectivité qui a 140 agents éclatés sur une vingtaine de sites. Ceux qui sont au siège, c'est vraiment les services RH⁹⁹, l'administration pur sucre. On souffre plutôt d'un éclatement, d'une dissémination. On a des agents dans des déchetteries, dans nos trois offices de tourisme, propre à un territoire qui a fusionné. On a d'autres sites : à Monoblet... On manque de visibilité. L'esprit, ce serait peut-être de recentrer sur quelques points forts et visibles et lisibles, pour les gens et pour nous aussi. Gagner en efficacité. Parce qu'il faut pas oublier qu'une communauté de communes, là où les gens nous voient ce sont les crèches, les déchetteries. Ce sont des services. Il faut qu'on soit bon sur ces services. La communauté de communes doit réussir ce compromis de services et impulser une dynamique. Pour ça, nous il faut qu'on commence à identifier nos atouts et qu'on soit tous d'accord sur ce que sont nos atouts en matière de tourisme *etc.* » (Fabien Cruveiller, entretien mené le 22/01/2018 à Quissac)

Le Président de Piémont Cévenol met en évidence que l'intercommunalité est avant tout une structure en charge de services à la population. Le développement d'une stratégie est nécessaire – et évoqué avec le principe d'identification des atouts –, mais secondaire. La plupart des emplois sont

⁹⁸ Voir art. L5214-16 du Code Général des Collectivités Locales.

⁹⁹ Ressources Humaines (RH).

attachés au service petite enfance et au service espaces verts et maintenance. Pour 140 agents, Catherine Roux, responsable du service développement économique de Piémont Cévenol, ne recense en 2018 que 1,1 Équivalent Temps Plein (ETP) pour l'exercice des compétences de développement économique et d'aménagement du territoire :

« – Catherine Roux : Pour vous donner une vision du service du développement économique, c'est moi à 0,8 ETP sur l'ensemble de la communauté de communes. C'est pas non plus bezef. Donc c'est très limité et sur l'aménagement du territoire, c'est 0,3 ETP, pour vous donner une idée.

– Aurélio Labat : C'est monsieur Garcia qui s'en occupe ?

– Catherine Roux : Oui, qui ne s'occupe pas que de ça : il est aussi sur la transition énergétique, qui chaperonne l'urbanisme. Sur la partie aménagement du territoire pur, les SCoT, des choses comme ça : c'est 0,3 ETP. Ce qui est rien. Sachant que l'aménagement du territoire et le développement économique sont quand même les deux compétences obligatoires, donc qui en théorie devraient être moteur. » (Catherine Roux, entretien mené le 24/01/2018 à Monoblet)

Pour exercer ces compétences, de la même manière, nous relevons des équipes réduites sinon embryonnaires dans les autres intercommunalités étudiées. Ainsi, en Bastides de Lomagne, Nolwenn le Goff et Marion Carlier, directrices de deux services, recalculent les effectifs et en viennent au même constat :

« – Aurélio Labat : (...) Combien vous avez d'ETP dévolus à la planification, à l'économie ou au tourisme ?

– Marion Carlier : (...) Au tourisme, on doit avoir 5 ETP.

– Aurélio Labat : Dont les offices ?

– Marion Carlier : Oui. Entre 5 et 6 ETP.

– Nolwenn Le Goff : Et à l'aménagement du territoire, en lui-même, on n'a pas grand-monde. Mais sur l'instruction, on a l'équivalent de 2 temps-pleins, pas tout à fait, 1,75.

– Marion Carlier : Et aménagement, ça doit être un tiers, ou un demi, on peut compter.

– Nolwenn Le Goff : Un tiers d'Isabelle ou un demi, oui.

– Marion Carlier : Aménagement : 2.

– Nolwenn Le Goff : Et économie : 1.

– Aurélio Labat : Quand vous dites « aménagement : 2 », en fait, il y a le service d'instruction ? J'avais en tête, en posant la question, la réflexion sur les stratégies, sur les personnes qui vont aider, accompagner à la réalisation des PADD¹⁰⁰ etc.

– Nolwenn Le Goff : C'est Isabelle alors. Un tiers temps.

– Aurélio Labat : Et économie ?

¹⁰⁰ Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est instauré par la loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain (dite loi SRU) du 13 décembre 2000, dont l'objectif principal est de refonder le droit de l'urbanisme, en particulier autour de projets locaux pour le rendre cohérent. Le PADD est une pièce des documents de planification (PLU, PLUi et SCoT) dans lequel il est fait état du projet politique des élus, projet qui oriente les objectifs du document de planification et son règlement.

- *Marion Carlier* : Un temps plein, mais depuis l'année dernière.
- *Nolwenn Le Goff* : Avant il n'y avait personne. C'est nous qui le faisons. Et encore, elle est pas à temps plein.
- *Marion Carlier* : Ah oui, c'est vrai, à 80 % à l'économie.
- *Nolwenn Le Goff* : Alors qu'en personnes physiques, on est 180-185, et en ETP, on doit être à 80 à la communauté et une vingtaine au CIAS. Parce qu'on a un CIAS aussi. Il y a un service d'aides à domicile. Il y a 65 salariés au CIAS. Il y a un service d'aides à domicile, 3 crèches, donc là il y a 12 personnes, toute la petite-enfance aussi.
- *Marion Carlier* : Donc oui, le poids des services est énorme. » (Nolwenn Le Goff et Marion Carlier, entretien mené le 05/06/2019 à Mauvezin)

Exactement comme en Piémont Cévenol, 0,8 ETP et 0,3 ETP sont respectivement dévolus au développement économique et à l'aménagement de l'espace. Si nous insistons dans l'extrait précédent sur le service urbanisme de l'intercommunalité, c'est que les deux ETP signalés correspondent avant tout à l'instruction des demandes de permis de construire. Deux emplois pourraient laisser penser que l'aménagement de l'espace est une compétence prioritaire pour cette intercommunalité alors que, dans les faits, le transfert de la compétence urbanisme à l'EPCI a été refusé par les communes. Plutôt qu'à son intitulé, un service doit être lu à la faveur des activités dont ses agents sont en charge.

N'en concluons pas hâtivement que les communautés de communes n'ont pas les moyens de se doter en ingénierie. En effet, les crédits dépensés dans le cadre de la compétence économie sont répartis de telle manière que l'investissement est privilégié face au fonctionnement, selon la logique voulant que l'équipement en infrastructures soit le principal moteur d'attractivité des entreprises. Cette logique fait réagir un technicien en charge du développement économique d'une des intercommunalités étudiées :

« Il y a plein de trucs pertinents à faire, même des trucs super simples. Dans l'animation d'entreprises, quelque part, c'est pas coûteux en soi. Avec une zone d'activités à trois millions, vous pouvez en payer du temps agent à faire de l'animation de réseau. C'est juste une question de choix, d'orientations et de priorités. C'est... sauf que l'affichage est pas le même. C'est plus facile d'afficher un équipement brut, dur, on le voit que d'afficher "tu as mis en relation machin et machin. Tu as fait une réunion d'animation sur ça", ça c'est moins visible. Et puis tout ce qui est aménagement et développement, vous le savez très bien c'est des choses qui portent leurs effets sur du moyen terme voir du long terme. Le court terme ça n'existe pas en, en mode de pensée ça n'existe pas. On ne peut même pas l'évaluer à court terme. Et du coup, il y a une grosse différence entre le temps politique et l'échelle de temps technique ou réelle. Du coup, on a un peu de mal à se mettre tous en phase. Et une zone d'activité : ça se voit. Je vais vous dire : une zone d'activité réussie c'est une zone d'activité qui est vendue. Ça, c'est un projet réussi. D'autres vont vous dire : "c'est une zone d'activité réalisée, avec une route". Non. » (Technicien, entretien mené en mars 2018)

En effet, les zones d'activités restent l'objet d'attention des élus dans la mise en œuvre de la compétence économie, malgré les limites depuis longtemps connues de ces outils (voir Chapitre 4.C). Or, l'ingénierie de projet n'a jamais été aussi nécessaire, comme le soutient Vincent Salignac, responsable du pôle aménagement du Pays Cœur d'Hérault¹⁰¹ et chef de projet SCoT :

¹⁰¹ Dont fait partie Lodévois et Larzac.

« On compare espaces ruraux et espaces urbains. Pour moi il y a un élément important : c'est l'ingénierie. On parlait de raréfaction tout à l'heure, ça nécessite la mutualisation car autrement ce n'est plus possible. La question de l'ingénierie sur les territoires ruraux, elle se pose d'autant plus aujourd'hui qu'on est dans cette logique de contractualisation, d'appels à projets, d'appels à manifestations d'intérêts. Donc si vous n'avez pas les capacités techniques pour y répondre, vous allez avoir des financements qui ne vont pas s'ouvrir alors qu'ils vous sont dédiés. » (Vincent Salignac, entretien mené le 07/03/2018 à Gignac)

Et cette « capacité technique », cette ingénierie donc, nous la retrouvons à un échelon intermédiaire, celui des territoires dits, justement, « de projets ».

2. Des structures supra-communautaires de projet

Le déficit d'ingénierie des EPCI est compensé par le recours à l'ingénierie des structures supra-communautaires¹⁰² que sont les Pays¹⁰³ et Pôles d'Équilibres en Territoires Ruraux (PETR)¹⁰⁴ (voir , les Parcs Naturels Régionaux (PNR)¹⁰⁵ (voir et les agences sectorielles *ad hoc* des collectivités. De nombreuses structures interviennent ainsi dans l'élaboration des projets locaux, détenant la capacité en ingénierie de projet que n'ont pas forcément les intercommunalités étudiées. Ce qui est favorable à l'élaboration de projets mais induit une complexification du meccano territorial et de sa lisibilité.

¹⁰² Nous préférons cette expression à celle de « structures intermédiaires », moins précise en ce que toute structure du meccano territorial tient à la fois un *rôle d'intermédiaire* à un moment ou un autre et une *position intermédiaire* dans le mille-feuilles territorial, de par la relativité des positions de chacun.

¹⁰³ Les Pays sont institués par la loi du 4 février 1995, dite « loi Pasqua », renforcés et popularisés par les lois du 25 juin 1999, dite « loi Voynet », et du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. L'Association Nationale des Pôles d'équilibre en territoires ruraux et des Pays (ANPP) résume leurs vocations : « Les Pays servent de cadre à un projet de territoire – consacré par une charte de territoire – sur la base d'un projet de territoire partagé, commun à un certain nombre de communes et d'intercommunalités qui décident librement d'adhérer à ce projet. Il poursuit ainsi deux objectifs essentiels :

- développer les atouts du territoire considéré ;
- renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

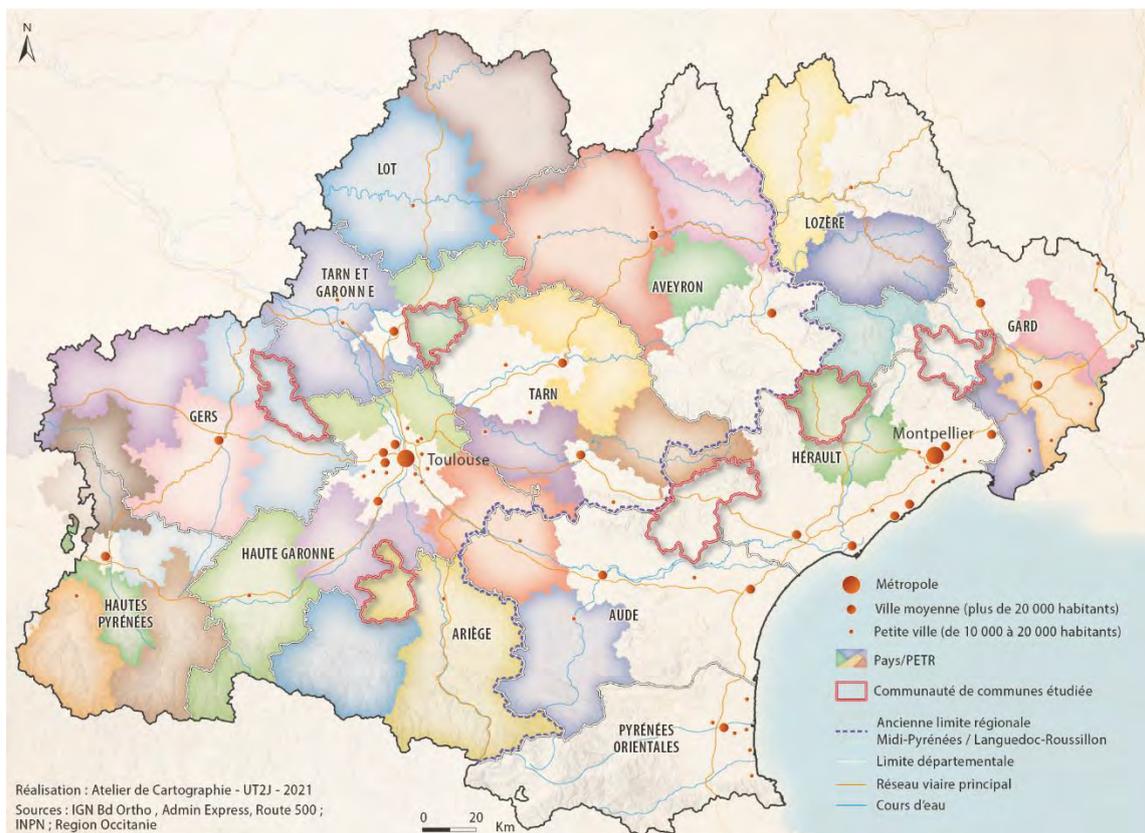
Caractérisés par la souplesse de leur gestion, les Pays peuvent ainsi revêtir des formes juridiques différentes : associations, syndicats mixtes, groupements d'intérêt public (GIP) ou plus rare des EPCI, regroupés par convention. » (Source : site internet de l'ANPP. URL : <https://anpp.fr/payspetr/definition-pays-petr/> [dernière consultation le 09/09/2020]).

¹⁰⁴ Les PETR apparaissent avec la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, à la suite de l'abrogation du socle juridique des Pays par la RCT du 16 décembre 2010 (qui empêche la création de nouveaux Pays). Les PETR affichent les mêmes objectifs que les Pays et se veulent les pendants ruraux des pôles métropolitains, visant la continuité de la structuration de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire national. Un PETR est un syndicat mixte fermé composé uniquement d'EPCI à fiscalité propre. Un Pays peut se convertir en PETR et doit éventuellement, à ces fins, modifier sa forme juridique et les statuts de ses membres.

¹⁰⁵ Les PNR sont institués par le décret du 01 mars 1967 et leur rôle est renforcé avec la loi Paysages du 08 janvier 1993. Les PNR sont construits par les élus locaux, tous échelons confondus, qui se dotent d'une charte définissant leurs objectifs communs dans le périmètre choisi. Les acteurs socio-professionnels et associatifs locaux y sont aussi représentés. Selon la Fédération nationale des PNR :

« Les Parcs naturels régionaux ont pour vocation d'asseoir un développement économique et social du territoire, tout en préservant et valorisant le patrimoine naturel, culturel et paysager. La richesse des Parcs réside dans la transversalité dont ils font preuve, en intégrant les enjeux de biodiversité à leurs projets de territoire. Les cinq missions des Parcs naturels régionaux (article R333-4 du Code de l'Environnement) : la protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager, l'aménagement du territoire, le développement économique et social, l'accueil, l'éducation et l'information, l'expérimentation, l'innovation. » (Source : site internet de la Fédération nationale des PNR. URL : <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/article/missions> [dernière consultation : 09/09/2020])

Carte 21. Les Pays et Pôles d'Équilibres en Territoires Ruraux (PETR) en Région Occitanie



Carte 22. Les Parcs Naturels Régionaux (PNR) en Région Occitanie.



Pour Thierry Deschamps, directeur du Pays Portes de Gascogne¹⁰⁶ dans le Gers, il ne fait aucun doute que les intercommunalités sont dites « de gestion » quand le Pays est dit « de projet » :

« – *Aurélio Labat* : Sur le portage de projet, l'émergence de projets, ce que j'ai cru saisir sur le territoire de Bastides de Lomagne, et peut-être à l'échelle des intercommunalités du PETR Pays Portes de Gascogne, c'est qu'on est sur des communautés de communes de gestion et le projet est déterminé en grande majorité à l'échelle du Pays.

– *Thierry Deschamps* : C'est pas moi qui vous dirais le contraire. C'est-à-dire, sur les dynamiques que nous on développe, les communautés de communes, elles ont la voirie. L'économie, elles l'ont, mais ça se développe ; la question des mobilités, elles la traitent pas ; la question du plan-climat elles la traitent pas ; la question du développement culturel, elles la développent pas directement. Alors, je dis pas qu'elles ont pas un rôle, mais moi j'ai un chargé de mission mobilités, un chargé de mission culture, un chargé de mission énergie. C'est des problématiques qu'elles ne traitent pas. Et c'est vrai que si on doit avoir une lecture des communautés de communes aujourd'hui, ce sont des intercommunalités de gestion. Mais il ne faut pas que ce soit pris d'une manière péjorative. Elles gèrent les compétences qu'elles jouent. Après, il y en a peut-être qui sont plus pro-dynamiques que d'autres. En plus, il s'avère que les Bastides de Lomagne, elles ont toutes les compétences : la petite-enfance, le tourisme, le portage de repas à domicile, la voirie... C'est important. Mais, voilà, je dirais que le Pays a un rôle... Sa légitimité : elle est sur le projet. » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/19 à Toulouse)

Une complémentarité des rôles est évoquée. L'intégration du fait intercommunal dans les structures supra-communautaires aurait tendance à se renforcer avec la prise en compte de la montée en puissance des EPCI depuis la loi NOTRe. Une directrice de PNR, revient sur un récent changement de statuts :

« Aujourd'hui, sur le Parc, on a cinq intercos, dont une qui est complètement intégrée dans le périmètre du Parc, à l'Ouest, (...) qui doit faire 30 000 habitants, et quatre intercos à cheval, c'est-à-dire une partie dans le Parc, une partie hors parc, dont la com'com' [que vous étudiez]. Au 1er janvier, il y a eu une modification statutaire qui a été mise en œuvre, qui nous a permis d'intégrer les intercos dans le syndicat mixte de gestion du Parc, à côté des communes, de la Région et du Département. Donc avant, elles n'en faisaient pas partie, elles y étaient à titre consultatif. Là, elles sont membres délibératives, elles sont membres contributrices financières. Pour nous, cette intégration, c'est pas uniquement une intégration technique et juridique, c'est une reconnaissance politique du fait que les intercos sont les gestionnaires actuelles du territoire. Elles font partie des structures publiques en devenir. Plus ça va, plus elles prennent de l'espace dans le paysage institutionnel, plus elles seront amenées à le faire. Et en particulier sur des domaines qui relèvent des domaines de mission du Parc : sur la transition écologique, sur la transition énergétique, sur les enjeux de gestion de l'espace, d'aménagement des territoires *etc.* » (Directrice de PNR, entretien mené en juin 2019)

Ces structures ont des capacités importantes en ingénierie. À titre d'exemple, le PNR en question est bien doté, selon sa directrice, toujours :

« [C'est] un Parc Naturel Régional qui a aujourd'hui 2 millions en gros de budget consolidé, fonctionnement et investissement, par an. Une équipe d'une vingtaine de personnes et dont l'ossature est assez fortement composée de chargés de missions, de chargés de projets, qui sont des spécialistes dans leurs domaines d'activité. Donc un des apports du Parc c'est de mettre en musique sur ce territoire-là une ingénierie de haut niveau, ça on peut le dire, toute une ingénierie que le territoire ne pourrait pas se financer ou mettre en place s'il n'y avait pas le Parc, ça c'est clair : en urbanisme, architecture, paysage, biodiversité, climat, forêt, agronomie *etc.* On fonctionne un petit peu comme une agence si vous voulez, une agence de transition écologique et énergétique, à la demande des collectivités et des acteurs locaux, pour les aider dans leurs programmes dès lors

¹⁰⁶ Dont fait partie Bastides de Lomagne.

qu'ils participent à la mise en place et à la mise en œuvre des objectifs du Parc, qui sont inscrits dans sa charte constitutive. » (Directrice de PNR, entretien mené en mars 2018)

Ailleurs, d'autres exemples confirment la capacité d'action que recèlent ces structures : le Pays Cœur d'Hérault compte 18 agents et le Pays Haut-Languedoc et Vignobles¹⁰⁷ une trentaine environ. Ces chiffres sont à comparer aux 0,8 ETP et 0,3 ETP respectivement dévolus au développement économique et à l'aménagement de l'espace en Bastides de Lomagne et en Piémont Cévenol. Le fossé est évident. Et le rôle structurant des institutions supra-intercommunales nous apparaît. Organisés autour de chartes ou de contrats, ces établissements portent une cohérence à une échelle large, dans une perspective transversale. Le directeur d'un PETR évoque toutes les thématiques sur lesquelles intervient la structure dont il est responsable :

« (...) On a un document support qui s'appelle "Vivre ensemble au Pays" pour lequel on a deux grands pôles qui se définissent : un sur la cohésion sociale et l'autre sur le développement économique. Sur la cohésion sociale, on a un grand thème qui est autour de la politique de l'habitat, et là on va carrément jusqu'à l'accompagnement des intercommunalités, mais surtout du citoyen lambda, qu'il soit propriétaire occupant ou propriétaire bailleur. En 10 ans, 2 000 logements ont été réhabilités, ce qui n'est pas rien. (...) Tout un volet politique santé avec un contrat local de santé, et là des thématiques autres : addictions, personnes âgées, problèmes liés à la ruralité, c'est-à-dire soins de premiers secours et urgences, et constructions de maisons pluri-professionnelles, pluridisciplinaires. Et après, tout un volet culture (...). Tout ce qui est développement durable et transition énergétique, qui est lié à la fois à la politique de l'habitat, mais qui est très transversal par rapport à l'ensemble des actions que nous menons. Ça c'est le pôle cohésion sociale. Et ensuite tout un pôle développement économique où là on travaille sur l'économie d'entreprise, sur l'agriculture, sur le tourisme, sur le patrimoine, avec le portage de l'Opération Grand Site sur un secteur infra-territorial (...). » (Directeur de PETR, entretien mené en juillet 2019)

Ce rôle structurant est confirmé par la directrice du PNR citée plus tôt :

« Globalement, on a une assez bonne prise sur le territoire. (...) On veut maintenir cette prise, notamment en ayant des dispositifs qui sont des dispositifs très ancrés pour soutenir les projets, même les petits projets. Et c'est la succession des petits projets qui permet d'avoir un caractère structurant. C'est pas forcément un grand projet qui est nécessairement structurant. Mais ça, tout le monde le comprend pas (...). » (Directrice de PNR, entretien mené en mars 2018)

Yvon Lassalle, maire de Pailhès et vice-président en charge du développement durable et du tourisme en Arize-Lèze, rend compte du soutien nécessaire et stimulant du PNR des Pyrénées Ariégeoises pour l'intercommunalité :

« [Le PNR] sert d'ingénierie. Il apporte, à travers les chargés de mission, de l'ingénierie. (...) On a d'autres rapports : sur la mobilité, sur la réduction des pesticides, le zéro-phyto, dans beaucoup de domaines, l'animation. Et ça tend à se développer de plus en plus. Sur les espèces envahissantes, sur la santé maintenant, ils mettent des chargés de mission là-dessus. Sur les équipements, sur la transition énergétique. Sur la transition paysagère. Là-aussi, je suis en responsabilité par rapport à un plan de paysage et de transition énergétique et climatique. Donc ça, c'est le PNR qui met à disposition des chargés de mission et on fait travailler, donc, les populations là-dessus : comment on envisage de se déplacer ? Comment on aura des sources d'énergies alternatives aux énergies fossiles dans quelques décennies ? Comment on voit nos paysages évoluer ? (...) Ça c'est très très intéressant. Le PNR nous aide beaucoup. (...) C'est un très bon interlocuteur pour nous, pour avoir une vision globale et durable du territoire. (...) Ils nous accompagnent aussi sur le solaire, le photovoltaïque en toiture, au sol, la méthanisation (...). Il y a beaucoup de domaines dans lesquels le PNR peut nous accompagner. Donc nous on est preneurs. On a la chance d'avoir l'ingénierie qui est apportée par le PNR, qui est très subventionné par la Région, donc nous on a des restes à

¹⁰⁷ Dont fait partie Minervoises au Caroux.

charges communautaires qui ne sont pas importants.» (Yvon Lassalle, entretien mené le 24/05/2019 à Pailhès)

Ainsi, les structures supra-communautaires peuvent jouir d'une sympathie marquée des acteurs qu'elles accompagnent. Maintenant, quels sont les enjeux techniques et politiques qui sous-tendent les relations entre tous ces territoires ?

3. Les financements croisés, révélateurs de la complexité du système territorial

En parallèle de la complémentarité des rôles entre territoires de gestion et de projet se joue la complémentarité des rôles entre les échelons locaux et leurs domaines de compétences. Le chevauchement des espaces d'action induit des intérêts communs et justifie la mutualisation des charges que représente une telle ingénierie. Diverses modalités de financements croisés existent. Par exemple, pour un Pays, le co-financement provient de contractualisations multiscalaires avec divers partenaires, comme dans ce cas :

« On a un contrat avec la Région, Région-Territoire, qui nous permet d'avoir un substrat financier. Un accompagnement dédié du Département. Ensuite, on porte un programme européen LEADER¹⁰⁸ et on a une enveloppe réservataire sur les fonds européens FEDER¹⁰⁹, sur les approches territoriales intégrées. Voilà un peu ce qui permet de mettre en œuvre toute la politique territoriale. On peut dire que les 30 salariés du Pays sont payés par les intercommunalités et par le Département. Pour les intercommunalités, c'est à hauteur de 4 € par an par habitant. Et pour les Départements, c'est une enveloppe qui est forfaitaire, qui est de 500 000 € par an. C'était un peu moins cette année, 420 000, mais ça tend à diminuer parce qu'on a capacité à générer du financement de par des actions. » (Directeur de Pays, entretien mené en mai 2019)

Cette contractualisation est porteuse de sens pour le responsable du pôle aménagement d'un Pays et chef de projet SCoT :

« Au niveau du Pays il y a pas mal d'éléments de contractualisation qui se font, il y a LEADER avec l'Europe, le CTEAC¹¹⁰ avec l'État, vous avez les CEE¹¹¹ (...), vous avez aussi le contrat de ruralité avec l'État, le contrat de Pays avec le Département qui est toujours existant... Il y a une multitude de contrats, de politiques contractuelles qui s'opèrent. Ce qu'il y a de bien par rapport à ça, c'est qu'aujourd'hui on est dans une phase plus de projet. On n'est plus là pour faire des listes de contrats, de projets à la Prévert comme peut l'être des fois le contrat de Pays ou le contrat de ruralité où les communes et les EPCI passent commande. On est plus là en disant : "voilà, vous avez un projet urbain, un projet de territoire et comment en fonction de ça vous allez pouvoir mettre en place des actions et les prioriser, les hiérarchiser ?". Et après un financement. Ça c'est le cas d'un appel à projet régional aujourd'hui qui s'appelle "bourg-centre" où les communes peuvent avoir des financements d'actions à partir du moment où elles font un projet urbain. On est dans une culture de projet qui est en train d'émerger au niveau des politiques de financement. » (Responsable du pôle aménagement d'un Pays et chef de projet SCoT, entretien mené en mars 2018)

Les structures supra-intercommunautaires ne sont plus des guichets – même si elles gardent cette mission de distribution de fonds. Elles nécessitent la projection des élus et la culture de projet.

¹⁰⁸ Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER).

¹⁰⁹ Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

¹¹⁰ Contrat Territorial d'Éducation Artistique et Culturelle (CTEAC).

¹¹¹ Certificats d'Économie d'Énergie (CEE).

Cependant, la multiplication des structures porte à débat. Le législateur est souvent tenté par le dégraissage du « mille-feuilles » territorial, afin d'en simplifier le fonctionnement et la compréhension. Il est par exemple régulièrement question de l'avenir du Département. Les raisons de sa survie (Estèbe, 2005) étant mises en balance avec les motifs de sa suppression (Thomas, 2015), et aucun choix radical n'étant opéré, le Département existe toujours, et toujours sur la sellette¹¹². À l'échelle des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU), les avancées sont plus probantes : ces syndicats voient leur nombre diminuer de moitié entre 2010 et 2020 (passant d'environ 10 000 à environ 5 000)¹¹³ avec la réalisation de la carte de l'intercommunalité, correspondant au vœu du législateur. Ces évolutions du mille-feuilles restent cependant légères : aucun échelon n'est supprimé. Au contraire, avec la loi NOTRe, des « couches » viennent s'ajouter avec l'apparition de nouveaux régimes, comme c'est le cas pour les Métropoles à statut particulier ou pour la coexistence des PETR avec les Pays. Ces exemples d'évolutions technico-administratives sont des ajustements visant à apporter des réponses au sempiternel débat concernant la « juste » échelle d'action publique, ajustements qui ne font que souligner les difficultés que rencontre l'État à mener ce que Laurence Vet et Michel Lussault appellent *L'impossible réforme territoriale* (2015), au terme d'un entretien mené avec Philippe Estèbe. Marie-Christine Jaillot (2009) synthétise les enjeux dans son texte intitulé *Contre le territoire, la bonne distance* :

« Si l'État cherche, sans discontinuer, à inciter à une refonte de la maille territoriale, force est de constater que le territoire pertinent pour l'État n'est pas nécessairement celui des élus. "À chacun son territoire" pourrait-on dire : l'État cherche à donner de la consistance à des territoires fonctionnels dont les contours sont dessinés par un impératif de rationalisation des politiques publiques et de meilleure adaptation aux réalités socioéconomiques, tandis que pour les élus, le territoire pertinent est toujours celui que les logiques de proximité¹¹⁴, qu'elle soit politique ou sociale, ou d'alliance ont construit. Dès lors que chacun a une bonne raison de faire référence à "son" territoire, on peut se demander si, en dernière instance, il existerait un territoire plus pertinent que les autres, un territoire qui serait le "bon", ou s'il ne faut pas accepter, loin de toute vision rationalisatrice et simplificatrice, de jongler avec des territoires à géométrie variable, au gré des enjeux et des rapports de force. » (Marie-Christine Jaillot, 2009, pp. 116-117)

Ce débat est toujours d'actualité. Pour certains, le système territorial devient illisible et la superposition de structures confine à une complexité contre-productive ; selon le même responsable du pôle aménagement d'un Pays :

« – *Technicien* : Si on regarde les syndicats mixtes, le problème, aujourd'hui, c'est que les PETR, les Pays ou les PNR, qui n'ont pas les mêmes périmètres – les syndicats mixtes des SCoT, c'est encore

¹¹² La gestion des compétences d'un Département par une Métropole dans son périmètre, comme c'est le cas pour la Métropole à statut particulier du Grand Lyon dans le Département du Rhône, est un exemple de suppression de l'échelon départemental sur une portion du territoire national. Hypothétiquement, cela peut donner lieu à un déploiement généralisé de ce qui faisait exception et, du moins, des tractations ont lieu entre élus comme le rapporte la presse (entre autres : La Tribune, 13/02/2019, La fusion Métropole-Département abandonnée (pour l'instant), entre Toulouse et la Haute-Garonne ; France 3 Provence Alpes Côte d'Azur, 17/10/2019, La fusion Métropole-Département finalement repoussée, entre Marseille et les Bouches-du-Rhône).

¹¹³ Source : site internet de la Base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC) de la Direction Générale des Collectivités [En ligne] URL : <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/accueil/index.php> [dernière consultation le 09/09/2020].

¹¹⁴ À propos de la proximité, Georges Roques rappelle son pendant négatif, le clientélisme : « la proximité et la disponibilité sont des arguments forts. La sainte proximité est pourtant souvent parente du clientélisme, qui s'exerce de la base, la commune, jusqu'au plus haut niveau de l'État » (Roques, 2019, p. 75).

autre chose, mais les SCoT ça va déboucher là-dessus, à la contractualisation – : qui j'appelle ? Qui j'interpelle ? Le CAUE¹¹⁵ qui donne des conseils en architecture et en urbanisme et j'en passe... On est perdu dans tout ça (...). Il y a les pôles métropolitains qui sont bien identifiés. Mais est-ce que ça serait pas le moment de se poser la question de la bonne coordination, de la bonne juxtaposition de tous ces périmètres ? On a supprimé les petits syndicats – SIVOM¹¹⁶, SIVU – qui eux étaient infra aux communautés de communes. Mais bon, vous avez les syndicats mixtes des Grands Sites, les syndicats mixtes gestion – syndicat mixte de bassin qui porte des SAGE¹¹⁷ –, enfin bon... C'est totalement illisible tout ça. Il y a des communautés de communes qui intègrent plusieurs syndicats mixtes. Je vois, rien que dans mon domaine, entre SCoT et PETR, déjà, on a perdu... qui peut dire qui porte des SCoT ?

– *Aurélio Labat* : Mais, en même temps, cette multiplication des périmètres ça permet d'avoir des géométries variables selon les secteurs d'action etc.

– *Technicien* : Oui, ça peut permettre cela, mais derrière : *quid* des financements ? Les financements croisés, on se marche sur les pieds. Qui fait quoi ? Quand on commence une réunion, on se dit qui fait quoi... ça devrait être clair quoi. Avec le partage de compétences, maintenant, on a des financements croisés. La simplification, je la cherche toujours.

– *Aurélio Labat* : Pour vous, il y a une bonne échelle, un peu unique ?

– *Technicien* : Je pense qu'il doit y avoir des clefs d'entrée territoriales et syndicales qui peuvent vraiment jouer un rôle – auprès des communautés et des communes – de stratégie et que ça soit sur différents champs. Je pense qu'un PETR qui porte un SCoT, un SCoT à l'échelle de son périmètre, c'est pertinent parce que ça fait sens. Qu'un PNR et un PETR des fois se superposent... D'accord, on va me dire que le PNR est côté environnement, préservation mais bon... le PETR il peut très bien avoir... » (Responsable du pôle aménagement d'un Pays et chef de projet SCoT, entretien mené en mars 2018)

Pour d'autres, ce n'est qu'un problème secondaire : il est plus important de maintenir la diversité des dispositifs, diversité qui permet de répondre de manière souple à toutes les configurations de gestion qui apparaissent, quitte à maintenir et renforcer progressivement l'illisibilité du système technico-administratif. Une directrice de service au Département de l'Ariège explique comment le Département reconfigure son rôle et pérennise son action au travers du programme Ariège 2030 :

« – *Aurélio Labat* : Depuis la loi NOTRe, est-ce qu'il y a eu des modifications majeures du rôle du Département ? Est-ce qu'il y a toujours une crainte de disparition, des choses comme ça qui existent ?

– *Directrice de service* : Non, crainte de disparition, non. Ce qui est clair, c'est que quelque part, la loi NOTRe, elle a impulsé fortement la volonté politique de définir ce projet Ariège 2030, qui est une vision un peu stratégique. Je sais pas si elle est prospective, réellement, au moins stratégique, du moins du rôle du Département dans l'organisation territoriale et du développement du territoire de l'Ariège dans les 15 prochaines années. Ça a été un petit peu déclencheur, en même temps avec une nouvelle équipe, une idée que le Département doit se repositionner. Donc ça, c'est écrit. (...) Ce qu'affirme très fort ce projet-là, c'est comment le Département aujourd'hui devient un lieu de coopération de l'ensemble des EPCI. (...) Après, c'est écrit, ça reste, pour plein de raisons, difficile à mettre en œuvre. Parce que les EPCI, j'ai envie de dire, elles finissent de s'organiser déjà, elles ont fusionné il y a deux ans et demi, elles ont besoin de s'organiser avant d'être en capacité de se projeter sur ce qu'elles peuvent faire ensemble : comment, pourquoi, sur quel sujet, sur quel projet.

– *Aurélio Labat* : (...) Est-ce que le Département n'a pas préempté le rôle de coordinateur des EPCI alors que ça pourrait être, par exemple, le rôle d'un PETR, d'une autre forme de méta-structure ?

¹¹⁵ Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE).

¹¹⁶ Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples (SIVOM).

¹¹⁷ Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE).

– *Directrice de service* : Alors ça peut effectivement être le rôle d'un PETR. Mais je pense, et je pense que c'est une vision de l'exécutif départemental aujourd'hui, c'est qu'un PETR dans un département où il y a une densité comme le département du Nord – 350 hab./Km² à l'échelle départementale –, mais aujourd'hui, dans un département comme celui de l'Ariège – 150 000 habitants, 8 EPCI –, quand on sait que pour le citoyen, on parle beaucoup du mille-feuilles territorial, est-ce que justement il est indispensable et nécessaire d'avoir un PETR ? Moi, je crois que le PETR, aujourd'hui, il existe parce que la Région dit : "je contractualise à l'échelle des PETR et je contractualise pas à l'échelle départementale". Mais si la Région disait : "je contractualise, les contrats territoriaux, y compris à l'échelle départementale", il pourrait très bien y avoir une coopération, quelque chose qui s'appellerait, je sais pas moi, "atelier des territoires", "conférence des territoires", où la Région et le Département travailleraient en direct avec ce regroupement. Et il y a pas forcément l'obligation de passer par la création d'un syndicat mixte¹¹⁸. (...) Dans des territoires ruraux comme l'Ariège, je vois pas la nécessité de passer par un intermédiaire PETR. Il y a pas de garantie supplémentaire – on le voit bien aujourd'hui avec le PETR de l'Ariège –, de coopération entre EPCI. Ils ont créé un PETR, mais aujourd'hui, il est créé parce qu'il y a un contrat. Il y a pas de volonté particulière – mais parce qu'ils sont pas mûrs – de travailler à l'échelle du PETR de l'Ariège. On a fait une étude à l'échelle du PETR où ils disent "oui, mais des fois sur ce sujet-là, la bonne échelle, c'est le Département". » (Directrice de service, entretien mené en juillet 2019)

Pour cette directrice de service, aucune forme institutionnelle ne saurait apporter une réponse universelle aux problématiques que doit résoudre l'action publique. L'asymétrie devrait être assumée jusqu'au bout. Ici, à vouloir normer et systématiser la contractualisation uniquement avec des PETR, la Région se fourvoierait. Selon la directrice de service, dans certains espaces, en particulier peu denses, la constitution de PETR peut, d'une part, incarner un doublon du Département et, d'autre part, n'être réalisée qu'aux fins de contractualisation, dans une logique de guichet, à rebours de la logique de projet, c'est-à-dire n'émanant pas d'une démarche proactive d'acteurs locaux censée initier la démarche. La logique de guichet ne peut qu'être un écueil, si l'on en croit les cinq occurrences à connotation négative que l'on trouve dans le rapport d'information au Sénat intitulé *Pour une relation de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales : vers une nouvelle génération de contrats* (Labazée, 2012), où cette logique est tour à tour « déploré[e] » (p. 17), « crai[n]te » (p. 17) ou encore « redoutée » (p. 30). En effet, si « le guichet symbolise le rapport à l'État et aux institutions publiques des individus ("administrés", "usagers", "citoyens", "ayants droit" ou "clients") en même temps qu'il l'organise en pratique et contribue à réguler les conduites qui le constituent » (Dubois, 2010, p. 266), le guichet symbolise par extension un rapport inégalitaire entre l'État et les collectivités locales, ou entre collectivités locales dans le cas cité, où l'un des protagonistes émet la norme et les financements et où les autres doivent se plier aux exigences du premier pour obtenir ce à quoi ils peuvent prétendre. Concrètement, ici, quand le territoire n'est pas déjà structuré en Pays, PETR ou, plus rarement, association de développement territorial, les communes et leurs EPCI doivent créer une structure *ad hoc* pour accéder aux financements attribués par la Région dans le cadre des Contrats Territoriaux Occitanie. Dans de tels cas, le dispositif des Contrats Territoriaux Occitanie, qui relève pourtant de la logique de projet et se veut ressortir de la co-construction entre collectivités, devient ambivalent (voir Chapitre 5.B.). La création d'un PETR devient coercitive alors qu'elle doit résulter d'une volonté locale : quelle est la valeur d'un projet émis quand

¹¹⁸ C'est-à-dire par des structures types PETR, qui sont des syndicats mixtes fermés.

celui-ci est rédigé par des partenaires qui n'ont pas forcément envie ni de travailler ensemble, ni de se projeter ensemble ? À cet égard, un élu d'Arize-lèze nous glisse, à propos du PETR de l'Ariège :

« – *Élu* : Tous les élus de la communauté de communes, notamment ceux qui y siègent, j'en fais partie, disent que ça sert à rien.

– *Aurélio Labat* : Pourtant il y a des financements qui passent ?

– *Élu* : Voilà, mais ça sert à rien.

– *Aurélio Labat* : Dans quel sens ça sert à rien ?

– *Élu* : C'est l'animation.

– *Aurélio Labat* : Elle est inexistante ?

– *Élu* : J'y suis allé quatre ou cinq fois. C'est nul. (...) C'est une invention technocratique qui ne sert à rien. C'est pas investi. » (Élu, entretien mené le 17/04/2019)

En Piémont Cévenol, un élu évoque la constitution d'un éventuel PETR avec le Viganais. Lui parle explicitement de contrainte et de logique de guichet : « il y aura une forme d'harmonie sur l'ensemble de ce territoire mais c'est toujours la contrainte qui fait que... Le mariage est un peu pour la dot. Il est pas pour un travail de fond » (élu, entretien mené en mai 2018 en Piémont Cévenol). Les territoires ainsi constitués, comme d'autres – nous pensons bien sûr aux EPCI de notre panel –, doivent se légitimer, ce qui a des conséquences sur leur action et leur empreinte dans le paysage institutionnel.

4. Des territoires intermédiaires qui s'autonomisent. L'exemple d'un PNR

En préambule, comme le rappelle Marie-Christine Jaillet (2009) :

« Pour le moment, un des modes de légitimation de ces nouvelles territorialités¹¹⁹, repose sur la production d'une expertise et la mobilisation d'un discours savant. L'effort de description et de compréhension, appuyé sur la mise en place d'observatoires territoriaux et de SIG¹²⁰, aboutit à l'établissement d'un diagnostic qui finit par créer du territoire, supposé légitime. Définir un territoire, c'est se confronter à l'exercice sensible d'inscrire dans l'espace un trait qui discrimine entre un dedans et un dehors. C'est donc cristalliser un périmètre, ce qui n'est pas sans effet. Car, d'une certaine manière, les périmètres, dans l'action publique, construisent pour partie les objets. » (Jaillet, 2009, p. 117)

Le territoire fabriqué a tendance à s'auto-réaliser, comme nous l'avons déjà évoqué (voir Chapitre 1). Même défini uniquement dans une perspective technocratique, un territoire supra-communautaire, par son existence, incarne un cadre d'actions. Les actions menées modifient ce territoire dans les limites de son périmètre et le modèlent progressivement, lui affectant des spécificités

¹¹⁹ Marie-Christine Jaillet détaille précédemment ce qu'elle entend par « nouvelles territorialités » : « celles des agglomérations, des aires urbaines, mais aussi des pays, tout comme celles des bassins d'emploi ou encore des bassins de vie. Ces nouvelles échelles, jugées pertinentes du point de vue des dynamiques sociales ou économiques, s'affranchissent des frontières historiques, qu'elles soient communales, cantonales, départementales, régionales voire nationales quand il s'agit d'agglomérations transfrontalières » (Jaillet, 2009, p. 116).

¹²⁰ Système d'Information Géographique (SIG).

et le démarquant vis-à-vis de ses voisins, le légitimant donc *a posteriori*. Aussi, les structures supra-communautaires possèdent un rôle politique qui leur a été attribué par les élus qui les ont constituées et qui les pilotent à ce jour. C'est ainsi que la directrice d'un PNR est en charge de faire respecter la charte autour de laquelle il a été créé, ce qui implique la mise en œuvre de certaines actions et non d'autres :

« En fait, les élus c'est le Parc et le Parc c'est les élus. Et c'est sûr que nous, on est (...) comme les accélérateurs de la transition écologique. Donc, de fait, on va grossir et accélérer les dossiers, les approches, les démarches, les discussions, tout ce que vous voulez, sur des sujets, sur des thématiques qui vont dans le sens de ce qu'on veut mettre en avant, sur les économies d'énergie, sur les problèmes de pollution lumineuse, sur les problèmes de circuits courts, de valorisation du bois local, sur les aspects de consommation, d'alimentation, de santé aussi, puisqu'on travaille aussi sur la santé, la santé environnementale maintenant. Donc, pas uniquement sur les aspects biodiversité. Bon. Donc tout ça, ça fait parler de nos focales qu'on accélère. Ok ? Et puis il y a des focales qu'on ralentit. Délibérément. Il y a un certain nombre de projets sur lesquels on s'est opposé. Je sais pas si vous avez fait attention, mais dans le Parc, il n'y a pas de pub. Ça c'est nous. Merci le Parc. Voilà. Il y a pas des panneaux 4 par 3 : "poulets chinois, 3 euros le kilo". Donc ça, c'est sûr, le Parc il a un caractère déterminant. J'espère (...) qu'on pourra dire dans quelques temps qu'au niveau des pesticides on est passé au "zéro pesticide" plus vite qu'ailleurs (...), ainsi de suite. Donc il y a des gens qui sont pas contents, mais bon, après, c'est le choix que le territoire a fait. Sinon il fallait pas créer le Parc. Ça c'est le schéma qui est revendiqué. Plus il y a un différentiel du Parc avec le territoire hors-Parc, plus on est identifié comme étant une structure agissante, une structure qui a de l'influence, une structure qui a du pouvoir. Et plus on a de pouvoir, plus on nous écoute. D'accord ? Donc ça c'est le schéma. Après, le problème des élus, c'est qu'en fait ils sont souvent pris dans des, comment dire, des approches court-termistes – 6 ans¹²¹ –, d'accord ? (...) Et souvent ils sont issus d'une frange de la population ou de modèles qui sont des modèles "convenus", pour pas dire du passé. Ça c'est un peu le problème structurel de notre démocratie représentative. Mais ça a tendance à évoluer. Il y a quand même plus de mouvement au niveau des élus. Il y a de la régénération. » (Directrice de PNR, entretien mené en mars 2018)

Le PNR assure une continuité de la décision politique par-delà les mandats, au travers de sa charte pluriannuelle. Il est garant d'une certaine cohérence. La directrice du PNR estime qu'il y a un enjeu à être reconnu – ici par le contraste de qualité de vie induit par les actions portées jusqu'à présent, qui dévoile l'efficacité et l'intérêt de la structure PNR – et à jouer un rôle politique plus central, par la définition d'un projet collectif d'échelle Parc, projet plus intégré que la charte en cours et plus structurant que la politique de guichet :

« Nous, ce qu'il faut qu'on fasse, c'est qu'on essaie de donner aux élus les clés, les moyens d'autres approches où on les projette un peu plus dans la globalité de l'espace et également dans l'avenir. Et c'est ce qu'on essaie de faire de plus en plus. Qu'on n'a pas trop fait au début, à la fois parce qu'il fallait qu'on ancre le Parc sur le territoire, et la manière de l'ancrer, c'est qu'il soit dans un service immédiat, quotidien, par rapport aux préoccupations du moment, et que, par rapport à ça, il acquière une légitimité pour pouvoir projeter son territoire dans des dimensions un peu plus globales et un peu plus projectives. Donc c'est ce qu'on commence à faire, depuis quelques temps, sur un certain nombre de sujets. Pour vous donner quelques exemples, on anime la mise en place d'un Plan Paysage, de la Transition Énergétique et Climatique. Ça c'est une expérimentation pilote. On veut projeter les acteurs du territoire dans l'avenir. Comment est-ce que, dans un contexte de changement climatique d'énergies renouvelables, on veut que notre territoire évolue, son cadre de vie ? (...) Là, le truc, c'est de passer d'une logique d'agence, où on rend service sur des dispositifs par rapport aux enjeux, à une logique un peu plus politique. » (Directrice de PNR, entretien mené en mars 2018)

¹²¹ Il est ici fait référence à la durée d'un mandat municipal et donc à la logique électorale que peuvent avoir les élus dans leur action publique.

Le PNR se met en capacité de produire un projet de territoire à son échelle alors que les EPCI sont loin d'en réaliser. Il n'y a pas de contradiction, chaque territoire devant se doter d'un projet, dans l'esprit du législateur. Subsiste seulement une interrogation quant à la faisabilité de la multiplication des territoires de projet, emboîtés les uns dans les autres : si les élus locaux se mobilisent pour définir un projet d'échelle Parc, auront-ils le temps et les moyens d'en élaborer d'autres à d'autres échelles, notamment intercommunale ?

L'un des atouts de ces structures est leur gouvernance : en tant que syndicats mixtes ou associations, elles sont composées des élus de divers échelons, de personnes publiques associées telles que les chambres consulaires ou encore, parfois, d'associations ou de professionnels. De ce fait, la combinaison de tous ces acteurs favorise le dialogue et le consensus, qui ne sont pas toujours recherchés par ailleurs :

« (...) Notre force et notre faiblesse : en fait, on peut rien imposer. Y a pas de réglementation dans le Parc (...). La directrice du Parc a "pfff", c'est pas comme dans un Parc National. En fait, les gens, quelque part ils nous font confiance, parce qu'ils savent quelque part que de toute façon on pourra pas les enfumer, on pourra pas les entortiller. En gros, l'idée, c'est ça. Quelque part ils viennent vers nous et ils nous écoutent parce que notre seule force c'est cette capacité d'arriver à mener des idées, des solutions intéressantes, d'amener à convaincre tout ce petit monde, d'amener le petit coup de pouce financier. On est dans un territoire où ça discute pas beaucoup en fait. Il y a pas réellement, comparé à d'autres territoires, de plate-forme de discussion. Ça s'oppose pas mal sur plein de sujets. (...) Et le Parc est apprécié aussi parce qu'il a cette plate-forme. Il met les gens ensemble pour discuter et essayer de trouver une solution. C'est une politique de petits pas. Ça c'est vachement apprécié. Et le côté ni privilège, ni ostracisme, qu'on pratique, c'est très apprécié. » (Directrice de PNR, entretien mené en mars 2018)

La légitimité des structures supra-communautaires est renforcée par les projets qui les fondent, projets qui se veulent toujours plus intégrateurs et prospectifs (et donc transcender la durée des mandats), et par les consensus autour desquels elles se constituent.

Enfin, dans une logique de réseau, les territoires supra-communautaires élaborent des coopérations avec d'autres territoires, que ce soit à l'échelle régionale, nationale, européenne ou extra-européenne. Les réseaux dans lesquels s'inscrivent ces structures leur procurent une autonomie vis-à-vis de leur rôle d'accompagnement des communes et EPCI, dont nous comprenons bien qu'il est loin d'être leur seul enjeu. Matthieu Cruège, directeur du PNR des Pyrénées Ariégeoises, dont fait partie Arize-lèze, l'évoque :

« Sur les différentes coopérations et les liens avec les territoires extérieurs, bon, nous ça fait partie des sujets qu'on a investis historiquement même avant la création du Parc avec la volonté affirmée de s'ouvrir aux partenaires et aux territoires extérieurs. Donc à plusieurs niveaux, en local, en un peu plus lointain, en régional, en national, en international, *etc.* On a aujourd'hui des coopérations avec pas mal de territoires français, à l'échelle régionale entre autres, avec les autres Parcs Naturels Régionaux, mais pas que. (...) Avec des Pays. On a des coopérations avec des Pays, des territoires forestiers. Donc c'est des coopérations sur des enjeux divers. On a des coopérations à l'international sur des projets européens ou en transfrontalier ou même au-delà, et on développe aussi des coopérations décentralisées avec des échanges plus ou moins intenses mais quand même assez réguliers avec des territoires ou des personnes hors Union Européenne. On accueille des gens, on a fait des missions d'expertise au Brésil, en Argentine, *etc.* Pour faire connaître et promouvoir le modèle des Parcs Naturels Régionaux français, qui est un modèle assez singulier, notamment en matière de gouvernance : c'est une gouvernance partagée, avec un rapport très étroit aux habitants *etc.* Et dans ce cadre de ces coopérations a été affiché l'objectif de développer des coopérations avec l'agglomération toulousaine. L'agglomération toulousaine, il faut la prendre dans ses différentes dimensions, ses différentes acceptions. Ça peut être l'agglomération en tant que structure

politique, mais c'est aussi l'agglomération en tant que bassin de population. Aujourd'hui, comment ça s'est traduit ? Des opérations sur Toulouse, notamment de promotion, des échanges techniques avec certains acteurs toulousains. Là encore, récemment, avec le Muséum d'Histoire Naturelle. » (Matthieu Cruège, entretien mené le 04/06/19 à Montels)

Ces territoires sont parfois légitimes à ce point que certains supposent que les intercommunalités fusionneront à nouveau pour embrasser leurs périmètres. Le problème de l'articulation territoire de projet/territoire de gestion ne se poserait plus, du moins plus de la même manière. Car, à nouveau, les mêmes questions ressurgissent : serait-ce satisfaisant pour autant, en termes de gestion et d'échelle de travail ? Ne vaut-il pas mieux favoriser l'asymétrie, les coordinations inter-territoriales et la proximité plutôt que de déléguer à un seul opérateur l'ensemble des leviers de l'action locale ?

5. Enjeux politiques et perpétuation des institutions. L'exemple de 3A en Ariège

Dans l'échange avec la directrice de service que nous avons cité précédemment, lorsque nous demandons si « le Département [de l'Ariège] n'a pas préempté le rôle de coordinateur des EPCI » en s'insérant dans la définition d'un projet économique, nous demandons en sous-texte comment le Département conçoit sa propre perpétuation dans un système territorial qui tend à l'évincer et en quoi cette nouvelle conception produit de nouveaux rapports avec les autres collectivités. Le Département de l'Ariège, comme d'autres Départements, choisit de développer et de cofinancer une ou des agences départementales dont l'objectif est de mettre à disposition de l'ingénierie de projet auprès des communes et des EPCI. C'est le cas de l'Agence Ariège Attractivité (3A), qui compte six salariés pour cinq ETP, dont le rôle nous est décrit par son directeur, Armand Perrot, que nous citons longuement dans le but de faire comprendre au lecteur l'analyse qui suit :

« – *Armand Perrot* : On va revenir à la genèse de la création de la structure, parce qu'en fait, on est une conséquence de la loi NOTRe sur les nouvelles compétences des collectivités locales. Avec, auparavant, sur le Département de l'Ariège, une agence de développement économique qui s'appelait Ariège Expansion, dont le métier était d'accompagner tout ce qui était création, développement, implantations d'entreprises : les politiques donc de développement économique au sens large. Pilotée toujours par un chef d'entreprise, mais financée à 80 % par le Département. Uniquement sur tout ce qui était l'économie productive. Donc la loi NOTRe, en 2015, modification des périmètres des compétences des collectivités locales, avec une compétence économique à la Région, globale, une compétence sociale, je dirais de solidarité, au niveau du Conseil Départemental, et une compétence, pour ce qui nous concerne, de problématiques autour de la création d'entreprise, du foncier, de l'immobilier d'entreprise, au niveau des intercommunalités – communautés de communes ou communautés d'agglomération. La décision qui a été prise, pour le coup, du Conseil Départemental d'Ariège. (...) On a huit intercommunalités sur le Département, l'idée ça a été de se dire "est-ce qu'on laisse les choses en l'état et chaque intercommunalité va créer son propre outil de développement économique – c'est huit petites Ariège Expansion – ou on essaye de regarder les compétences que les intercommunalités ont des fois pas la capacité d'exercer et les compétences qui restent au Département, avec un certain nombre d'acteurs locaux, si on peut pas créer un outil supra, à mission pour les intercommunalités du Département, donc en mutualisant un certain nombre de compétences et d'actions au bénéfice des intercommunalités ? C'est ce qui a été choisi. Avec la création fin 2017 de l'Agence Ariège Attractivité, présidée par un ancien nom de l'entreprise, puisque c'était le président d'Enedis sur le Département, l'ensemble des huit intercommunalités, la Région, le Département, et les acteurs économiques et sociaux, territoriaux, qui ont voulu nous rejoindre au départ. On a quasiment tout

le monde sauf un, pour des raisons qui lui sont propres et qui n'a pas voulu s'associer à la démarche, c'est la CCI¹²² de l'Ariège. Sinon, on a la chambre des métiers, la chambre d'agriculture, on a les principaux acteurs économiques et touristiques. En sachant que la différence aussi par rapport à Ariège Expansion, c'est qu'on est maintenant sur tout le champ économique, qui sont les trois champs de l'économie : économie résidentielle, économie productive et économie touristique. Donc deux missions principales, la première c'est tout ce qui est attractivité du territoire, c'est-à-dire travailler avec les intercommunalités, avec une activité de promotion de leurs territoires et la détection de projets sur les secteurs dont j'ai parlé – productif, touristique et résidentiel – pour pouvoir créer de la valeur sur ces territoires. Et pour le compte, je dirais plutôt du Conseil Départemental, mais je dirais aussi des intercommunalités, compte tenu du fait que la compétence foncière et immobilière est donc à l'intercommunalité, il a été proposé aux intercommunalités que le Département accepte pour partie la délégation d'octroi d'aides. C'est-à-dire qu'une aide auprès d'une entreprise est décidée au niveau infra, accompagné par l'agence, elle est présentée au Conseil Départemental pour qu'une partie de cette aide soit payée par le Département. C'était aussi une mesure d'équité et de solidarité territoriale puisqu'une partie des intercommunalités n'avait pas les moyens de payer l'aide à l'immobilier d'entreprise, régi par les différents zonages que représentent les aides à finalité régionale ou les autres types d'aides qui peuvent être versées aux entreprises. (...) Voilà un peu l'organisation de la structure, sachant qu'on est certes supra, mais on est construit par le bas : en fait, on est départemental par construction, c'est-à-dire que c'est les huit intercommunalités qui font qu'on est départemental.

– *Aurélio Labat* : La gouvernance autour de cette équipe ?

– *Armand Perrot* : Un conseil d'administration et un bureau. Au niveau du bureau, un président, toujours, je vous dis, Gérard Lousteau, qui est un ancien chef d'entreprise. On a trois vice-présidents, un au titre de la Région, un au titre des intercommunalités, c'est Roger Sicre, pour la communauté d'agglomération Foix-Varilhès, un au titre du Conseil Départemental, c'est Jacques Lafarge. Et on complète par un trésorier, qui est le président de la commission du Pays Mirepoix, mais qui est aussi président du PÉTR d'Ariège, Jean-Jacques Michaud, et un secrétaire qui est le vice-président de la chambre des métiers de l'Ariège.

– *Aurélio Labat* : Ça ressemble à un syndicat mixte finalement.

– *Armand Perrot* : Oui et non, c'est plus un modèle associatif dans le sens où en fait, les entreprises ou les structures adhèrent au départ au statut et aux missions. Le financement, par contre, est à 100 % à la fois intercommunal et Conseil Départemental. Donc on a un budget d'à peu près 600 000 euros. Je le fais à la grosse : on a 250 000 qui viennent du Conseil Départemental de l'Ariège et 350 000 qui viennent des intercommunalités. On est plus financé par les intercommunalités. » (*Armand Perrot*, entretien mené le 27/05/2019 à Verniolle)

L'Agence Ariège Attractivité est le bras armé du Département en matière de développement économique alors que celui-ci n'est pas compétent dans le domaine. Certains y voient une ingérence dans l'exercice de la compétence économie par les EPCI, ce qui est le cas d'un élu d'Arize-Lèze :

« Le Département est très puissant et veut rester puissant, ici. L'exemple, c'est l'économie. Avec la Loi NOTRe, la compétence économie a changé. Le Département n'a plus de compétence économique, là où il en avait énormément. Les communautés de communes l'ont, ainsi que la Région et le niveau communal. Donc, logiquement, c'était la position de la préfète, il n'était pas question que le Département continue à s'occuper d'économie. Donc on aurait dû constituer – c'est là-dessus que j'étais parti, c'était mon premier boulot –, j'ai dit "bon, ben on va se voir avec les autres présidents et on travaille à la constitution d'un groupe intercommunautaire pour essayer de déclencher une politique *etc.* avec la Région. Le Département l'a pas entendu de cette oreille, il a dit : "non, non, non, on est le grand frère, on reste". Donc, il y avait une espèce d'association qui s'appelait Ariège Machin, qui employait des salariés du Conseil Départemental, mis à disposition, ils l'ont transformée en 3A, ils ont créé un conseil d'administration. On a créé une association où toutes les communautés de communes sont présentes et où le patron c'est le Conseil Départemental. Voilà, c'est tout, c'est pas compliqué. Et c'est le Conseil Départemental qui s'occupe de la politique économique de l'Ariège. Donc tout ce qui était en place de petits pouvoirs locaux *etc.* continue à le faire. Vous avez pas de possibilité à côté de ça, si vous êtes pas puissant

¹²² Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI).

économiquement, ce qui est le cas par exemple de Pamiers ou d'autres bleds comme ça qui ont la capacité de dire "merde" au Conseil Départemental, quand vous êtes comme notre communauté de communes sous-dotés *etc.*, ben vous passez par le Conseil Départemental. C'est-à-dire que, par exemple, moi je suis membre d'une commission économie fantôme parce que de toute manière tout passe par 3A et les conseillers et les techniciens, et c'est le Département qui décide. J'ai rien à dire. (...) Alors le résultat, c'est quoi ? C'est : les conseils d'administrations pour 3A, c'est le président ou l'un des membres de la commission qui y siègeons, on se bat pour ne pas y aller. » (Élu, entretien mené en mai 2019)

La rhétorique visant à faire penser que 3A est une émanation des intercommunalités, comme le présente le directeur de l'agence – « (...) on est certes supra, mais on est construit par le bas : en fait, on est départemental par construction, c'est-à-dire que c'est les huit intercommunalités qui font qu'on est départemental » (Armand Perrot, entretien mené le 27/05/2019 à Verniolle) –, semble fallacieuse, d'autant qu'il exprime lui-même la contradiction, l'agence agissant, selon lui, « pour le compte, je dirais plutôt du Conseil Départemental, mais je dirais aussi des intercommunalités » (*id.*). L'ingérence du Département sur les EPCI en matière d'économie prend la forme d'une mise sous tutelle. Rappelons que, suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, la Constitution stipule d'une part qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » (art. 72), induisant la protection du principe de libre administration des collectivités, et d'autre part que, « dans les conditions prévues par la loi, [l]es collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (*id.*). Si les élus des EPCI ne peuvent établir librement les politiques économiques locales et donc exercer librement leurs compétences, notamment à cause de l'accaparement par le Département du pouvoir décisionnel de définition de ces politiques, alors il y a un problème juridique de mise sous tutelle, inconstitutionnelle.

Cependant, ce qui peut être lu comme une ingérence est plutôt considéré par d'autres comme un soutien de la part du Département envers les communes et intercommunalités dont les moyens sont limités et comme une continuité nécessaire de l'action départementale, cette échelle étant jugée pertinente pour coordonner certaines politiques économiques. Implicitement, il est fait référence au défaut d'autonomie fiscale des communes et de leurs EPCI qui, elle aussi, remet en cause leur capacité à la libre administration. Or, il s'agit là non plus de la responsabilité du Département qui mettrait sous tutelle d'autres collectivités, mais bien de la responsabilité de l'État qui n'attribue pas suffisamment de moyens aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences. Le Département de l'Ariège se positionne ainsi en supplétif occasionnel, comme l'explique l'une de ses directrices de service :

« – *Directrice de service* : Je pense que tout le monde peut gagner plus *via* 3A que si le Département dit : "je me retire complètement". (...) Je pense que dire "je vous laisse tous seuls" aurait été plus irresponsable. Après, que les com'com' disent : "oui, mais je fais pas exactement ce que je voudrais"... Peut-être, mais je sais pas si c'est souhaitable. En même temps, si on change d'échelle, c'est ce que fait le Département quand il maintient 3A et qu'il veut pas tout filer à Ad'Occ¹²³. Mais bon, moi je vois quand même, pour voir les com'com' aujourd'hui, pour avoir de la vraie ingénierie sur du développement économique, bon... voilà. Et que du coup, quand même, la coopération... Après, est-ce que c'est la bonne échelle, pas la bonne échelle, je sais pas. Mais je trouve que c'est quand même plutôt responsable de continuer à mettre des moyens. (...) Par extension, si on fait 3A, Ad'Occ... Ça a été une stratégie de dire : "on garde notre agence, on profite de la loi NOTRE

¹²³ Ad'Occ est l'agence de développement économique de la Région Occitanie.

pour mettre toutes les EPCI". C'est pas forcément mal. Mais en même temps, (...) par rapport à la réaction des présidents de com'com', s'ils étaient très présents dans la gouvernance, plutôt que de dire "ouais, moi je garde un chargé de mission", être beaucoup plus présent dans la gouvernance et peser sur l'aiguillon, il y aurait plus de résultats au final.

– *Aurélio Labat* : C'est dû à quoi ? Une forme de compétition qui continue d'exister entre les intercommunalités ?

– *Directrice de service* : Oui. » (Directrice de service, entretien mené le 08/07/2019 à Toulouse)

Ce qui est d'abord présenté comme une situation temporaire est de fait voué à être pérennisé. En effet, quand cette directrice dit « que les EPCI (...) ont besoin de s'organiser avant d'être en capacité de se projeter sur ce qu'elles peuvent faire ensemble : comment, pourquoi, sur quel sujet, sur quel projet », nous pouvons penser que le Département assume un rôle de transition, qu'il se veut « responsable » pour reprendre la terminologie de la locutrice. Seulement, 3A n'aura pas vocation à disparaître lorsque les EPCI auront défini leurs projets – si l'ambition générale reste bien de permettre aux intercommunalités de se doter de projets de territoires. Par ailleurs, paradoxalement, les EPCI ont d'autant plus de difficultés à définir des projets propres qu'ils dépensent une partie de leurs ressources dans la structure 3A et dépendent d'elle dans la formalisation de leurs politiques, structure dont l'ambition n'est pas l'émancipation des intercommunalités mais leur coordination. Ainsi, le pouvoir que détient le Département sur la compétence économie semble s'inscrire dans le temps long, qu'il s'agisse, selon les regards, d'un soutien aux intercommunalités ou d'une ingérence. Au-delà des enjeux de développement local apparaissent clairement des enjeux politiques. En particulier, l'un d'eux est la perpétuation même des institutions, d'où les restructurations que peut mener un Département, telles celle que nous venons d'explorer, qui rendent compte de la lutte engagée pour leur maintien par-delà les réformes territoriales. Les agences sont des outils qui permettent de s'insérer dans une démarche multi-partenaire (par exemple, la gouvernance de 3A), d'assurer des prérogatives dans certains domaines et de visibiliser l'action d'une collectivité, visibilité qui garantit l'attachement des citoyens et des partenaires à l'existence de l'institution en question. Cette phrase de la directrice de service n'est donc pas anodine : « [c'est] ce que fait le Département quand il maintient 3A et qu'il veut pas tout filer à Ad'Occ ». Il y a une compétition entre les collectivités locales, comprendre entre leurs élus. La compétition se joue avec d'autres partenaires, par exemple les chambres consulaires : « on a quasiment tout le monde sauf un, pour des raisons qui lui sont propres et qui n'a pas voulu s'associer à la démarche, c'est la CCI de l'Ariège », nous dit le directeur de 3A, phrase où nous pensons pouvoir saisir les réticences de la chambre de commerce et d'industrie à s'associer à une démarche qui concurrence tout à la fois son rôle d'accompagnatrice à la création et à l'installation d'entreprises et sa fonction de représentation territoriale et de personne publique associée dans l'élaboration des documents de planification. La tension entre les collectivités – et leurs partenaires – se retrouvent à toutes les échelles, comme le rappelle Philippe Estèbe (2015) :

« (...) La généralisation du modèle d'égalité juridique des territoires produit une décentralisation bien plus compétitive que coopérative entre les institutions. Empilées sur le même électeur – même si les modes de scrutin sont spécifiques à chaque échelon – les collectivités superposées jouent leur visibilité à coup de compétition aux marges de leurs blocs de compétences, là où les

politiques publiques sont censées être plus parlantes aux citoyens ; développement économique, culture et loisirs, équipements collectifs. Si cette compétition permet des rattrapages exemplaires (...), c'est au prix d'un accroissement continu des dépenses locales et d'une concurrence accrue entre les territoires : la concurrence horizontale – entre collectivités de même rang – se concentre sur l'attraction des facteurs de production (actifs et capitaux), et la concurrence verticale – entre échelons – se focalise sur la visibilité des productions de chaque échelon » (Philippe Estèbe, 2015, pp. 36-37)

Ainsi donc, et comme le souligne la directrice de service du Département de l'Ariège, la compétition entre collectivités et EPCI de mêmes niveaux – la compétition horizontale – existe. C'est ce que nous aborderons dans le Chapitre 6.

En tout cas, les structures supra-communautaires ne fonctionnent pas en lieu et place des EPCI. Elles restent à leur service du fait de leurs modalités de financements et de la présence des élus communautaires dans leur administration. En effet, soit les élus communautaires sont formellement invités, en tant que tels, à siéger au vu des statuts du bureau de la structure (par exemple, le PNR des Pyrénées Ariégeoises, cité précédemment), soit ils sont présents en siégeant *via* d'autres qualités qu'ils possèdent et représentent ainsi informellement leurs EPCI – nous faisons ici référence au cumul des mandats. Dans ce système où les élus assurent le transit de l'information et de la décision entre les échelons, les orientations politiques sont censées entrer en cohérence. Toute la complexité de la gouvernance locale nous apparaît, gouvernance étudiée en Chapitres 5 et 6.

C. Projet standardisé, standardisation des périphéries

Comme nous l'avons vu, les communautés de communes n'ont pas l'ingénierie suffisante, à leur échelle, pour établir des projets de territoires. Or, elles sont compétentes en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, compétences stratégiques s'il en est. Les communautés de communes émettent donc des politiques de développement territorial à leur échelle sans s'appuyer ni sur des diagnostics préalables ni des projections suffisantes. C'est donc en se reposant sur les ressources dont ils disposent et sur les fonctions qui leurs sont attribuées que les territoires périphériques établissent des politiques de développement. Les stratégies ont été plus ou moins approfondies en fonction de l'ingénierie dont ils disposaient et de leur capacité à territorialiser la ressource, c'est-à-dire à la construire depuis et par les acteurs locaux et à adapter son usage aux besoins du territoire. Nous observons les tentatives des institutions locales visant l'accompagnement à la transformation d'économies productives en économies présentielles, reposant sur la consommation (Ruault, 2014). L'analyse des trajectoires démographiques des terrains d'études (voir Chapitre 3) révèle une croissance démographique générale entre les recensements de 1999 et de 2011, avec des variations locales quant à son intensité, globalement plus importantes selon la proximité des grandes villes. Ces territoires périphériques connaissent une croissance démographique plus tardive que les communes des couronnes des grandes aires urbaines, voisines, qui ont absorbé la majeure partie de la croissance de la population à l'échelle régionale. La diminution de la disponibilité foncière et la hausse des prix de l'immobilier dans le périurbain repoussent toujours plus loin des centralités les ménages qui cherchent à acquérir un logement à moindre coût. Les territoires périphériques se positionnent sur le marché de l'accueil, l'équation théorique, supposant la réalisation d'un cercle vertueux, consistant en ce que l'accueil de populations permette : i) pour les collectivités, une rente relative à diverses taxes, dont la taxe d'habitation et les taxes locales sur les entreprises ; ii) pour le tissu économique, une hausse d'activité relative à l'accroissement de la demande en biens et services. Tous les territoires ou presque se sont emparés des leviers de ce « cercle vertueux » et ont engagé des politiques d'accueil, se concrétisant majoritairement dans l'espace par la construction de logements – parfois de lotissements – et de zones d'activités, mais aussi sous des formes plus ou moins subtiles de patrimonialisation.

Se voulant structurantes, de telles stratégies ne sont pas toujours adaptées à des réalités locales mal identifiées, faute d'ingénierie en amont. Répliquées partout, c'est en ce sens que nous les qualifions de « génériques » et que nous nous attachons aujourd'hui à comprendre leurs fonctionnements et leurs résultats : zones d'activités pour l'économie productive (Chapitre 4.C.1.), résidentialisation (Chapitre 4.C.2.) et touristification (Chapitre 4.C.3.) pour l'économie présentielle. Nous nous interrogeons finalement sur une ressource territoriale en cours de construction, la soie en Piémont Cévenol, pour étudier les différences d'avec les stratégies génériques et pour tenter de comprendre si le salut des périphéries peut en passer par de telles ressources (Chapitre 4.C.4.).

1. Économie productive : l'exemple des Zones d'Activités

Depuis la loi NOTRe, en matière de développement économique, les communautés de communes s'occupent d'actions de développement économique, de la politique locale du commerce, du développement du tourisme et de l'aménagement et la gestion des zones d'activités – de quelque type que ce soit (artisanale, industrielle, commerciale, touristique *etc.*) –, qui faisaient auparavant l'objet d'un partage avec les communes. Les zones d'activité ont été au cœur des politiques de développement local pendant de nombreuses années. De quoi s'agit-il ? Selon la CCI France :

« Il n'existe aucune définition normative de la zone d'activité économique (ZAE). Elle peut cependant être considérée comme un ensemble foncier réservé à l'implantation d'activités économiques, notamment d'entreprises. Les ZAE sont circonscrites dans un périmètre donné, aménagé et géré par des opérateurs publics (...). Elles se différencient par leur vocation et par les équipements et services aux entreprises qui y sont offerts. » (CCI France, 2016)

Une zone d'activité est un espace que l'on équipe – sur lequel on investit donc –, sur lequel on communique et que l'on vend par lots afin d'accueillir des entreprises. Le principe, énoncé comme une évidence par les enquêtés, est d'attirer des entreprises pour générer de l'emploi local. D'autres revenus sont liés à la présence d'entreprises : les impôts locaux, notamment ceux relatifs à la Contribution Économique Territoriale, taxe doublement composée de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises¹²⁴ et de la Cotisation Foncière des Entreprises¹²⁵. Un discours récurrent veut que le desserrement de l'activité des métropoles soit un facteur favorable à l'accueil d'entreprises. Les territoires, en aménageant de telles zones, préparent cet accueil. Ainsi, selon Luc Prévost, chargé de mission en développement territorial de la communauté de communes Arize-Lèze :

« Sur l'occupation des zones d'activité, on sent qu'on a une carte à jouer parce qu'il y a une saturation et surtout des prix plus élevés dans l'aire toulousaine, donc notre territoire peut profiter de ce facteur. Des entreprises, des porteurs de projets, des contacts, viennent voir où sont nos zones d'activités, comment elles sont équipées, à quel prix on peut acheter des terrains, parce qu'il y a une tendance à s'éloigner de Toulouse. » (Luc Prévost, entretien mené le 27/05/2019 à Le Fossat)

Un nombre impressionnant de ces zones existe à ce jour. Une étude quantitative menée conjointement par la DDT et la CCI du Gers avance que le département compte 379 zones d'activités en 2013 (DDT 32, 2015), pour un total de 2 668 ha de superficie mis à disposition. Or, dans le même document, nous apprenons « [qu']à peine un peu plus de la moitié de la superficie des Z.A.¹²⁶ (...) est occupée. À l'échelle du département, cette réserve permet de faire face aux besoins pour une période conséquente, qu'il n'est pas possible d'évaluer précisément, mais qui est de l'ordre de plusieurs dizaines d'années » (DDT 32, 2015, p. 2). En effet, quand 1 399 ha sont occupés en 2013, 1 269 ha sont encore

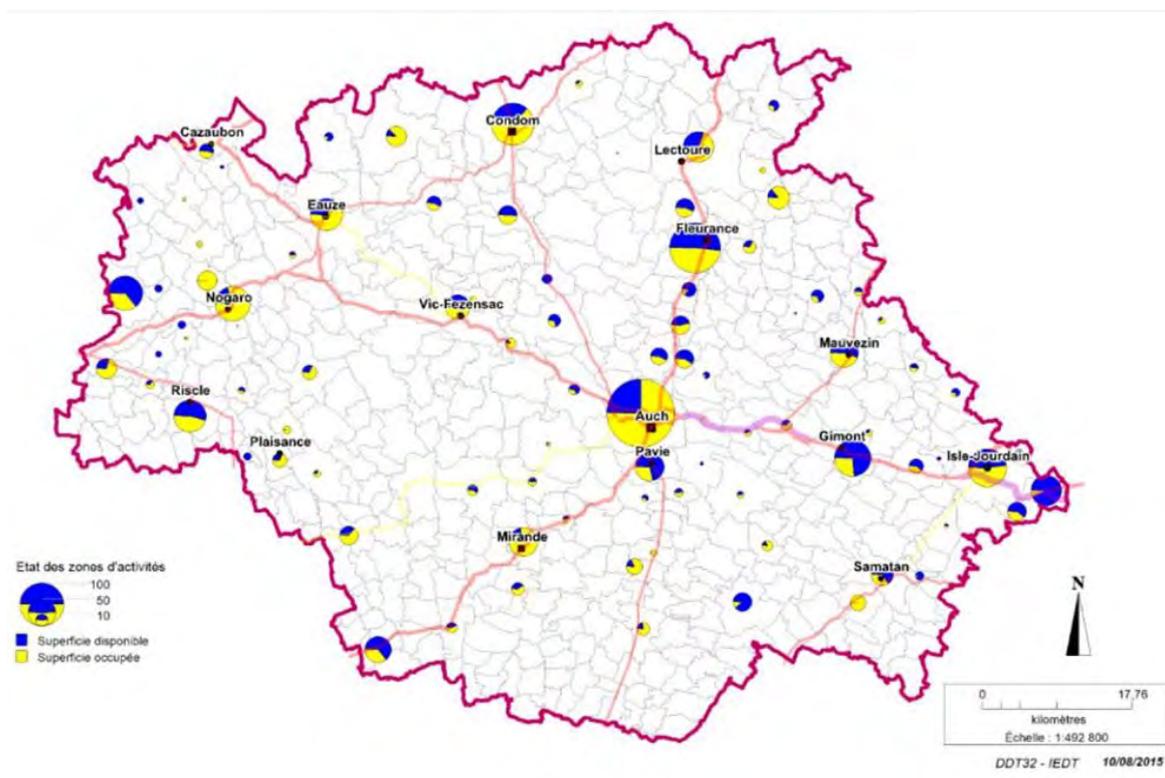
¹²⁴ Les revenus de cette taxe sont répartis de la manière suivante : communes et/ou EPCI (selon fiscalité) : 26,5 % ; Départements : 23,5 % ; Région : 50 %. Le taux d'imposition est théoriquement fixé à 1,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise.

¹²⁵ Les revenus de cette taxe sont répartis entre les communes et les EPCI, les établissements publics fonciers et les organismes consulaires. Les taux d'imposition sont votés par les communes ou les EPCI dans le respect du Code Général des Impôts.

¹²⁶ Zones d'Activités.

disponibles. Une cartographie des zones d'activités du Département (voir Carte 23) accompagne le texte et met en évidence les taux d'occupation (en jaune) et de vacance (en bleu). Il y a une surcapacité d'accueil qui n'est pas justifiée par la demande.

Carte 23. Les zones d'activités du Gers : exemple d'une surabondance d'offre dans un département de faible densité.



Source : DDT32.

Alors que l'offre est déjà trop importante, les élus demandent encore de constituer de nouvelles zones et d'agrandir celles existantes, en suivant la logique qu'a pourtant déconstruite Laurent Davezies selon laquelle l'économie productive permet le développement des territoires. Catherine Roux, chargée de mission développement économique en Piémont Cévenol, revient sur les écueils de cette logique :

« On se retrouve avec une réflexion sur Lédignan, avec une réflexion sur Quissac, une zone d'activité sur Sauve qui peine à se commercialiser depuis dix ans parce que hors coût du marché et une extension de zone d'activités sur Saint-Hippolyte-le-Fort puisqu'il ne faut vexer aucun des centre-bourgs, voilà. Tout ça sans se poser la question, ne serait-ce que s'il y a un besoin des entreprises. D'un côté, s'il y a eu 15 hectares, et bien 15 hectares de l'autre côté. C'est une manière de voir. C'est très chronophage, consommateur de crédit. » (Catherine Roux, entretien mené le 24/01/2018 à Monoblet)

L'offre étant supérieure à la demande, une compétition s'engage entre les zones d'activités des territoires de faibles densités, parfois à l'échelle d'une même intercommunalité. Sur ce marché, il s'agit pour les territoires de différencier leurs offres de foncier au regard de celles de leurs concurrents, en général en jouant sur la qualité (des équipements et des services) et sur le prix (du foncier). Par exemple,

selon Luc Prévost, sur la zone d'activités Peyjouan à Lézat-sur-Lèze, la qualité du débit pour le numérique est un avantage concurrentiel temporaire :

« On a un débit à 100 mégas dans l'hôtel d'entreprises¹²⁷, dont on peut faire profiter les entreprises qui s'installent dans la zone. Ça c'est un argument tant que la fibre est pas partout en Ariège, dans tous les foyers, toutes les entreprises. C'est un argument commercial. » (Luc Prévost, entretien mené le 27/05/2019 à Le Fossat).

Cependant, ces leviers – qualité et prix – ne dépendent pas d'actifs territorialisés : tout territoire peut créer une zone d'activité semblable à celle de son voisin. Dans les faits, le différentiel entre zones d'activités se rapporte plutôt à la proximité des infrastructures routières et à la densité de la population. Ainsi, ce sont les zones situées dans ou à proximité des aires urbaines qui restent les plus attractives. En effet, ces dernières disposent de bassins de consommation plus proches et plus importants, elles sont mieux desservies par les infrastructures de transports et, enfin, elles sont plus dynamiques du fait d'une plus forte coprésence d'entreprises. Christian Besson, entrepreneur de la zone d'activités Combe-Martele à Sauve, en Piémont Cévenol, évoque ces inégalités. Il ajoute qu'en conséquence devraient avoir lieu des adaptations des taxes vis-à-vis de l'activité des entreprises, taux d'activité qu'il lit au prisme de la localisation en zone rurale ou urbaine :

« – *Christian Besson* : En mars 2016, on réalise un troisième bâtiment sur la zone. Je reçois une taxe locale d'équipement ; pour 600 m² : 15 000 €. Comment voulez-vous que les entreprises s'en sortent lorsque le droit à construire, (...) la taxe locale d'équipement, est 15 000 €, attendez ? Qu'on puisse faire payer la même somme pour 600 m² dans la zone industrielle du Grézin qui est très porteuse, à Montpellier, ou ailleurs, à la rigueur, mais qu'on distingue bien les zones rurales des zones urbaines. Aujourd'hui, les zones rurales paient pour les zones urbaines et non l'inverse.

– *Aurélio Labat* : L'assiette est exactement la même ici qu'ailleurs ?

– *Christian Besson* : C'est exactement la même. (...) Aujourd'hui, c'est les zones rurales qui portent le sacrifice de l'action économique sur le département. Moi, je vois les collègues qui sont à Nîmes, ils ont des zones industrielles à Nîmes, Montpellier ou ailleurs, ça marche formidablement bien car ils ont les autoroutes qui arrivent à proximité, car ils ont les infrastructures routières qui les desservent. Aujourd'hui nous sommes en deuxième rideau. Non seulement, nous sommes en zone rurale, en deuxième rideau, et nous payons pareil que les autres. » (Christian Besson, entretien mené le 25/01/2018 à Sauve)

L'adaptation des impôts est un levier sur lequel a déjà travaillé le législateur. Un dispositif bien connu est celui des Zones de Revitalisation Rurale (ZRR), instauré par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995, dont l'objectif est justement « [d']aider le développement des entreprises sur les territoires ruraux à travers des mesures fiscales et sociales »¹²⁸, les entreprises s'installant dans une commune classée en ZRR bénéficiant d'exonérations fiscales. Le dernier classement en ZRR prenant effet au 01/07/2017 est réalisé à l'échelle

¹²⁷ Il est ici fait référence à l'Hôtel d'Entreprises – Fablab d'Arize-Lèze que nous avons déjà eu l'occasion de présenter (voir Chapitre 4.A.2.a).

¹²⁸ Source : site internet du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales [En ligne] URL : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/zones-de-revitalisation-rurale> [dernière consultation le 02/07/2020].

des EPCI, non plus à celle des communes, selon des critères de densité démographique et de revenu¹²⁹. En ce qui concerne nos terrains d'étude, Arize-Lère, Piémont Cévenol, Lodévois et Larzac et Minervois au Caroux restent classées en ZRR. Quercy Vert-Aveyron (dont une partie des communes était bénéficiaire) et Bastides de Lomagne sortent du dispositif¹³⁰, ce qui entre en cohérence avec les données étudiées (Chapitre 3.C.) où nous notons que ce sont les deux EPCI les plus « riches » du panel. Christian Besson, cité précédemment, bénéficie sans doute des exonérations prévues dans les ZRR, mais celles-ci restent temporaires¹³¹. Sont-elles insuffisantes ? Néanmoins, le manque de subvention est-il le véritable nœud du problème ? Le faible dynamisme de ces zones d'activité ne se trouve-t-il pas dans d'autres facteurs structurels tels que la rétraction de l'économie productive au profit de l'économie présentielle ? Ces zones correspondent-elles encore aux besoins actuels des entreprises, quand l'on considère le succès d'autres formes d'accompagnements et d'organisations : incubateurs, pépinières d'entreprises et tiers-lieux en tous genres ?

Quelles qu'en soient les raisons, le manque d'attractivité des zones d'activité se lit aisément par leurs taux de remplissage. Celles qui sont gérées par les communautés de communes de notre panel sont peu dynamiques. Pour rester sur le même cas, la zone Combe-Martele à Sauve est aménagée en 2007-2008 pour 3 M €. Dix ans plus tard, seulement la moitié des lots est vendue, dont deux rachetés par l'intercommunalité elle-même ; certaines parcelles sont en friche. Et il n'y a ni création d'entreprise, ni attraction d'entreprise extérieure au territoire :

« – Catherine Roux : Les demandes qu'on a, c'est essentiellement des demandes locales de gens qui veulent sortir de chez eux parce qu'ils sont dans leur garage. Donc ça va être du petit artisanat, du BTP : le maçon, l'électricien, l'entreprise de décapage de façades, des petites choses comme ça.

– Aurélio Labat : Donc ça n'attire pas forcément des extérieurs, ça fait pas venir...

– Catherine Roux : Ah non, alors ça, c'est un mythe ! C'est un mythe complet. (...) Faire venir des entreprises, comme ça, (...) il faut qu'il y ait tout un tas de conditions requises pour vendre quelque chose de manière globale. Là¹³², vous avez un terrain à 45,50 euros : là, vous avez la sortie d'égout et, là, vous avez le portail... Vous, si un jour vous choisissez d'acheter une maison en tant que particulier, vous allez regarder s'il y a une école, etc. pour pouvoir vous projeter dedans. Une entreprise, c'est pareil. Tant qu'on n'aura pas compris ça, je pense qu'on n'aura rien compris. Elle, elle va regarder si elle peut pas avoir des partenaires autour, s'il y a pas des conditions d'accueil, et pas forcément la subvention. Il y a que certains qui pensent qu'elle va regarder les subventions derrière. Non : ils vont regarder un tout qu'on est incapable de présenter à l'heure actuelle, parce

¹²⁹ Le site [data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr) résume les conditions de classement en ZRR inscrites dans l'article 1465 A du Code Général des Impôts : « Pour être classé en ZRR au 1er juillet 2017, l'EPCI doit avoir à la fois : une densité de population inférieure ou égale à la médiane des densités par EPCI ; un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians. » [En ligne] URL : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/zones-de-revitalisation-rurale-zrr/> [dernière consultation le 02/07/2020]. Ce qui correspond à « une densité inférieure ou égale à 63 hab/km² » et à « un revenu fiscal par unité de consommation inférieur ou égal à 19 111 € » (source : site internet du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales).

¹³⁰ Les communes déclassées continuent de bénéficier des effets du classement en ZRR jusqu'au 30/06/2020.

¹³¹ Pour les détails des exonérations de taxes, voir le site du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/zone-revitalisation-rurale-zrr-avantages-impots> [dernière consultation le 18/01/2021]

¹³² Ici, Catherine Roux fait référence au prix au m² et à l'équipement de la zone d'activité Combe-Martele.

qu'on travaille très peu avec des partenaires et qu'on sait pas qui on est. » (Catherine Roux, entretien mené le 24/01/2018)

Christian Besson confirme :

« Je suis arrivé sur cette zone d'activité il y a bientôt quatre ans : nous sommes les mêmes. Nous sommes les mêmes. Il y en a pas plus, pas moins. C'est les mêmes. On nous promettait des marchands de matériaux qui voulaient s'installer¹³³, qui auraient permis de générer un flux, quelque chose qui puisse faire du passage : des artisans plombiers, des électriciens qui voient des entrepreneurs d'égagement, qui voient un mécanicien, qui voient un contrôleur technique... » (Christian Besson, entretien mené le 25/01/2018 à Sauve)

Les dynamiques vertueuses ne s'enclenchent pas toujours. Les mêmes phénomènes ont lieu sur la zone d'activité Plagnes, créée en 2008 à Daumazan-sur-Arize, qui a moins d'atouts encore, selon un maire de l'intercommunalité : « elle est pas très visible et elle est pas mise en valeur. On communique pas dessus déjà (...). Et il n'y a pas le haut-débit » (Pierre Dupuy-Mallet, entretien mené le 06/05/2019 à Lézat-sur-Lèze). Sur cette zone, il n'y a que deux lots occupés, l'un par une entreprise, l'autre par une association (voir Illustration 8).

Illustration 8. La zone d'activité Plagnes à Daumazan-sur-Arize, plus enrichie qu'occupée. Réal. : Aurélio Labat, avril 2019.



Enfin, différencier une zone d'activité peut s'opérer autour de sa vocation, c'est-à-dire qu'elle peut être thématisée sur un secteur particulier afin de favoriser les interactions entre professionnels de ce secteur. Cependant, chaque fois qu'une thématisation est avancée, c'est toujours la même : l'éco-construction. C'est le cas de la zone d'activités Plagnes, en Arize-Lèze, selon Luc Prévost :

« Actuellement, la mairie finit d'équiper certains réseaux et de viabiliser la zone. Alors, certes, elle est un peu plus éloignée de la métropole toulousaine, mais bon, il y a des zones d'activités plus éloignées : Saint-Girons *etc.* L'opportunité qu'il pourrait y avoir à Daumazan serait de la thématiser sur une zone à vocation environnementale. » (Luc Prévost, entretien mené le 27/05/2019 à Le Fossat)

¹³³ Chausson, entreprise de matériaux de construction, devait s'installer à Combe-Martele et aurait eu pour rôle de dynamiser la zone. Après la crise de 2008, l'entreprise a revu sa politique d'implantation et ne s'y est jamais installée.

C'est aussi le cas de la zone d'activités de Mauvezin, en Bastides de Lomagne, selon David Taupiac, maire de Saint-Clar et Vice-Président de la communauté de communes en charge de l'économie :

« L'Isle-Jourdain, ils ont une bonne attractivité pour faire venir ces grosses boîtes. Nous, l'enjeu, chez nous, on travaille sur plusieurs sujets, conforter nos zones artisanales en leur donnant une certaine visibilité sur des thématiques – on a par exemple une zone artisanale qui appartient à la communauté de communes sur la route de Gimont, à Mauvezin, qui est plutôt une zone qu'on a mis autour de l'éco-construction et du développement durable, on va dire, en général. (...) Donc on travaille sur ces petites zones artisanales, on va dire, auxquelles on donne des vocations. » (David Taupiac, entretien mené le 10/05/2019 à Saint-Clar)

C'est enfin le cas de la commune de Celles, en Lodévois et Larzac – bien qu'il s'agisse ici d'un cas particulier¹³⁴ –, selon Clément Dumoulin, chargé de mission du projet de réhabilitation de la commune :

« Un autre projet qui est vite sorti c'était que toutes les activités économiques soient en lien avec l'éco-construction. (...) Dans les années 2000, voilà c'était pas si à la mode que ça l'éco-construction, c'était un peu novateur de lancer ça. Ça c'est quand même un peu vite perdu parce que concrètement, si ça c'était réalisé comme ça, ce serait un peu vivre dans une sorte de Leroy-Merlin éco-construction, c'est-à-dire qu'avec des entreprises là-dessus, et est-ce qu'une fois que c'est réhabilité, ça a vraiment un sens ? » (Clément Dumoulin, entretien mené le 14/03/2018 à Celles)

Nous comprenons que ces tentatives de différenciation ne fonctionnent pas, du simple fait que chacun proposant la même alternative, celle-ci n'en est plus une, étant devenue la norme. Au vu du nombre de ces zones, de leur potentielle présence en tout point du territoire – qu'importe la catégorie spatiale – et de leur substituabilité, il s'agit bien d'une stratégie générique de développement. Les objectifs d'attractivité d'entreprises et de fixation d'emplois qui motivent le maintien d'une politique d'aménagement et de gestion de zones d'activités en territoires périphériques sont ainsi rarement atteints. Or, l'aménagement de zones d'activité n'est pas neutre d'un point de vue économique, il correspond à un investissement et à un coût, et limite la réalisation d'autres actions. Catherine Roux le résume en quelques mots : « avec une zone d'activités à trois millions, vous pouvez en payer du temps agent à faire de l'animation de réseau. C'est juste une question de choix, d'orientations et de priorités » (Catherine Roux, entretien mené le 24/01/2018 à Monoblet).

¹³⁴ Le Lac du Salagou est un lac artificiel qui avait pour vocation l'accompagnement de la transformation de l'activité agricole locale, alors à dominante viticole et en difficulté (avec des vins peu qualifiés, des campagnes d'arrachages des vignes *etc.*), vers une arboriculture fruitière, nécessitant une capacité en irrigation. Le village de Celles a été évacué en 1969 pour permettre la mise en eau. Après de multiples péripéties, le trait de côte n'a finalement jamais atteint le niveau des habitations, restées abandonnées. Le bourg principal, qui était devenu propriété départementale, est tombé dans le giron communal en 2010 et les élus portent un projet de réhabilitation. C'est un véritable laboratoire : la commune est propriétaire du bourg et se posent toutes les questions relatives au choix des populations et des activités qui vont refaire village. Pour éviter la transformation du village en gîte touristique dans ce secteur très prisé, le principe adopté est de louer et/ou vendre à des personnes qui feront du local leur résidence principale et y exerceront une activité non-touristique (entretiens menés avec Clément Dumoulin, chargé de mission du projet de réhabilitation de Celles, et Vincent Courteaux, architecte et futur habitant de Celles, le 14/03/2018 à Celles et Octun).

2. L'accueil de populations

Les fonctions des périphéries les amènent à accueillir des populations, tant permanentes que temporaires. Reprenons les éléments du « cercle vertueux » qu'est censé initier l'accueil de population : apport de revenus et stimulation de l'activité locale. D'abord, les revenus supplémentaires pour les collectivités ne se vérifient pas. La taxe d'habitation a été supprimée, taxe qui incarnait à elle seule une raison supplémentaire d'accueillir des populations. Selon le *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale* de Dominique Bur et Alain Richard (2018), en 2016, « la TH représente 34 % des ressources fiscales du bloc communal » (p. 3). Suite à l'engagement d'Emmanuel Macron durant la Présidentielle de 2017, cette taxe est progressivement supprimée. Les estimations font état que « la suppression de la TH signifie, pour le bloc communal, une perte de recettes estimée à 24,6 Md € en 2020, à quoi il faut ajouter environ 1,7 Md € de compensations d'exonérations de TH qui disparaîtront avec la suppression de cette imposition, soit un total de 26,3 Md € environ » (*ib.*, p. 4). Or, la taxe d'habitation est la ressource fiscale sur laquelle les élus ont les plus grandes marges de manœuvre, à la fois quant à la détermination de l'assiette d'imposition et à la fois sur le potentiel fiscal, en considérant que leurs politiques d'accueil de populations, donc de contribuables, déterminent en partie le revenu lié à cet impôt. S'ensuit à nouveau un débat sur la compensation de ces ressources et sur la garantie de l'autonomie financière des collectivités locales (voir Chapitre 4.A.). En tout cas, les politiques d'accueil motivées notamment par cet impôt ont aujourd'hui moins d'intérêt, fiscalement parlant, et ont de nombreuses conséquences qui n'ont pas toujours été anticipées. Dans tous les cas, la suppression de la taxe d'habitation ne doit pas occulter les autres limites de la stratégie résidentielle. À terme, il s'avère qu'accueillir des populations est surtout une charge pour les collectivités : d'une part, apparaissent des surcoûts d'équipements, engendrés par l'augmentation de la population (mise en conformité des capacités des stations d'épuration, des équipements scolaires, des équipements sportifs, *etc.*), d'autre part, apparaissent des surcoûts de fonctionnement (accroissement du nombre d'employés pour assumer les missions de service public), d'autant que les nouvelles populations ont des attentes élevées quant à la qualité des services (lorsque les nouveaux résidents migrent des centralités vers les périphéries et ont l'habitude de la diversité des services). Une tension s'applique sur les finances des collectivités locales qui n'ont presque pas les moyens de faire autre chose que du service à la population (voir le nombre de postes dévolus aux services à la population et ceux dévolus au projet de territoire, Chapitre 4.B.). Un maire nous explique les effets pervers des politiques d'accueil menées à partir du début des années 2000 :

« Aujourd'hui, c'est un effet pervers parce que... Allez, il faut reprendre un peu l'historique. Dans le secteur ici, il y a une dizaine d'années que la population est arrivée. La population est jeune : moyenne d'âge 30-35 ans, avec des enfants en bas âge. Vous allez voir. Ces gens sont arrivés en pleine propriété. C'est-à-dire achat du foncier et de la maison qui est dessus. Ces gens-là, aujourd'hui, ils ont dix ans de plus. Les enfants ne sont plus des enfants mais des ados ou préados : ils ne sont plus dans le giron du périmètre scolaire. C'est à dire qu'ils sont dans les collèges et les lycées pour les plus grands. Donc aujourd'hui, nous avons un souci depuis cette année, nous avons un effectif des écoles qui diminue. Alors qu'ils avaient augmenté en flèche. Maintenant, on n'a plus de *turn-over*, on n'a plus de gens qui tournent. Si on avait du locatif, ce serait simple, mais en propriété, les gens ne revendent pas. Si, il y en a, mais ça tourne pas comme ça devrait tourner. Ce qui était une aubaine devient un inconvénient.

Donc aujourd'hui, si on veut conserver tout ce qu'on a mis en place il y a 10 ans, il faut qu'on continue à accueillir des gens. Et c'est pervers. Je prends un exemple de ma commune qui est exactement le même pour les communes environnantes. Nous, quand on avait fait notre première carte communale, qu'on a refaite depuis, on a dit "on veut des terrains de 2500 m²". Je crois qu'on pouvait en être fiers. Mais aujourd'hui, on s'aperçoit qu'on a consommé de grandes surfaces pour peu d'effets. Et des gens veulent diviser leurs terrains en deux (...). Ce qu'on avait fait il y a 10-15 ans est en train de devenir caduque parce que ce n'est plus adapté à ce qu'on fait aujourd'hui. Ça c'est pénalisant pour nos communes, parce qu'on a fait les infrastructures : par exemple, nous on a fait l'assainissement collectif, qui pour une petite commune est rare. Si je prends ce qui existe, tous ceux qui ont des terrains de 2500 m² qui divisent, je double le nombre d'habitants, par contre ma station d'épuration n'est plus aux normes, ne peut pas les avaler. » (Maire, entretien mené en 2018)

Pour maintenir les niveaux de services en place, sont nécessaires de nouvelles populations : les élus sont amenés à persister dans des politiques d'accueil qu'ils savent préjudiciables aux intérêts de la collectivité. D'autant que les effets perniciose se cumulent :

« On est devant un double problème et on est doublement pénalisés. Parce qu'en plus quand on leur dit à ces gens-là, ceux qui sont là depuis 15 ans, qu'on a attirés parce qu'on avait une fiscalité qui était très, enfin pas faible... Une fiscalité attractive. Ben aujourd'hui, si je leur dis : "écoutez, vous, vous êtes là, très bien, mais on va recevoir d'autres populations, donc je suis obligé d'augmenter les impôts parce que...". Déjà, la taxe d'habitation, ça va me coûter de l'argent parce que l'État ne redonnera pas la totalité, ça je ne me fais pas d'illusions. Cette année peut-être, mais pas l'année d'après, enfin bref. Aujourd'hui, je dois dire à ceux qui sont là que je vais multiplier par 15 % ou 20 % les impôts. Ils vont pas comprendre. Ils vont me dire "mais attendez, on est venu parce que... et là... ?" » (Maire, entretien mené en 2018)

Nous avons évoqué le problème de la hausse de la fiscalité pour les populations qui ont migré il y a plusieurs années de cela, pour lesquelles l'un des motifs d'installation sur les territoires périphériques était justement une imposition modeste (voir Chapitre 3). Une incompréhension et du ressentiment en découlent. Les effets vertueux de l'installation de nouvelles populations ne semblent pas compenser les effets pervers : la dynamique résidentielle demande une croissance continue de la population pour maintenir un certain niveau de service à coût modéré. Des politiques préventives peuvent limiter la fuite en avant. Par exemple, la mise en location d'une partie du parc immobilier pour favoriser le *turn-over* des ménages permet le renouvellement des publics, comme le renouvellement des familles avec enfants qui favorise le maintien des services à la petite enfance. Mais la prise de conscience est tardive et les collectivités ont d'abord joué sur le levier de l'accession à la propriété à moindre coût.

Illustration 9. Zone résidentielle à Cologne, en Bastides de Lomagne (juin 2019). Réal. : Aurélio Labat.



L'économie présentielle est censée unir les territoires par une répartition des richesses en ce que les revenus générés quelque part peuvent être dépensés ailleurs. Pour rappel, les revenus des territoires ne se composent pas uniquement des revenus issus de la base productive, elle se compose également des revenus issus des bases résidentielles, publiques et sociales qu'il s'agit de capter et de faire circuler pour bénéficier d'un effet multiplicateur. Dit autrement, il s'agit « d'attirer et de retenir les revenus » (Pecqueur et Talandier, 2011, p. 13). En périphérie, le développement de l'économie présentielle repose sur l'espoir de profiter des effets d'entraînement des revenus des actifs-navetteurs sur l'activité locale, compensant la tension sur les finances des collectivités qu'induit l'accueil de populations. Or, trois types de fuites de revenus peuvent amoindrir les effets d'entraînements et rendre relativement vulnérables les territoires qui misent sur l'économie présentielle : « i) la consommation des résidents à l'extérieur de leur territoire de résidence ; ii) les importations de biens et services ; iii) les revenus versés aux non-résidents soit sous forme de salaire, soit de profit » (Mimeur, Poinsot, Proulhac, Ruault et Terral, 2017). Les actifs-navetteurs qui s'installent en périphérie n'y dépensent pas nécessairement les revenus générés dans les centres : leurs habitudes peuvent les amener à consommer dans l'aire urbaine (par exemple dans les zones commerciales lors des déplacements domicile-travail), sur internet (d'autant plus depuis le début de la crise sanitaire de la Covid-19 et des changements des pratiques d'achat avec les confinements et couvre-feux), voire dans d'autres périphéries. La captation et la circulation des revenus dans les territoires périphériques ne sont pas toujours aussi élevées qu'attendu : en témoignent les taux de remplissage des zones d'activité, qui stagnent, année après année.

L'économie présentielle a mené à un élargissement de la réflexion vers des travaux en lien à l'attractivité résidentielle (Talandier et Jousseume, 2013) ou aux systèmes productivo-résidentiels (Davezies et Talandier, 2015). L'économie présentielle, présentée comme un support de développement majeur pour nombre de territoires, comporte des limites importantes qu'il convient de questionner : i) l'instauration d'une logique de rente corrélée à un délaissement de la base productive ; ii) la génération de compétition inter-territoriale ; iii) une circulation des richesses difficilement vérifiable et quantifiable à l'échelle locale.

L'instauration d'une logique de rente peut provoquer un délaissement de la base productive : si, comme le résume Paul Vermeylen, la richesse d'un territoire dépend de sa capacité à capter des revenus plutôt qu'à en produire » (Vermeylen, 2015), alors « des territoires peuvent avoir un "profil" où la base résidentielle est si dominante qu'elle peut étouffer le système productif et instaurer une pure logique de rente » (Portier, 2009). Or, la base productive reste le levier initial à la « création de richesses qui peuvent ensuite être redistribuées » (Portier, 2015) *via* les autres bases. C'est pourquoi Magali Talandier et Valérie Jousseume n'abordent pas un diptyque Captation-Circulation comme le fait Laurent Davezies, elles invoquent un triptyque Création-Captation-Circulation pour résoudre ce problème. Pourtant, rien *a priori* n'invite les territoires à développer leur base productive, bien qu'elle favorise leur autonomie. Finalement, les territoires seraient d'autant plus dépendants aux flux et stocks provenant du cœur métropolitain qu'ils développent une logique de rente en sous-estimant l'effet levier de la base productive. Les travaux de Magali Talandier et Laurent Davezies sur les systèmes productivo-

résidentiels montrent des dynamiques d'entraînement entre certaines métropoles et leurs hinterlands, dont les raisons et l'ampleur restent à étudier plus amplement. Précisément, c'est l'un des sujets que nous approfondissons avec François Taulelle dans le cadre du programme de recherche retenu et financé par POPSU Territoires 2021, intitulé « Faire petite ville touristique à la campagne : diversités et complémentarités de l'offre de services à Martel (Lot) », où l'un des enjeux pour les élus locaux est de préserver la diversité du tissu économique, notamment productif, face à la croissance incontrôlée du tourisme sur leur territoire.

En ce qui concerne la compétition inter-territoriale, la captation de revenus extérieurs repose sur une logique concurrentielle, sur « l'attractivité et la compétitivité » (Talandier et Jousseau, 2013) des territoires. Malgré la mise en évidence de liens de complémentarité, l'économie présente ne participe pas du développement d'une logique de coopération. C'est dans la lecture des échanges entre territoires productifs et résidentiels qu'apparaissent soit des rapports de fuite de capitaux et un phénomène comparable à des formes de parasitage (territoires productifs → territoires résidentiels), soit des logiques gagnant-gagnant avec des systèmes productivo-résidentiels compacts : plus la portée des flux résidentiels émis par la métropole sont forts et limités dans l'espace¹³⁵, plus l'on constate un développement commun, global (territoires productifs ↔ territoires résidentiels), avec l'émergence de dynamiques rétroactives positives pour la métropole (Talandier, 2012).

En dernier lieu, la circulation des richesses reste invérifiée : « rien en France à ce jour ne permet de mesurer la consommation des ménages à l'échelle locale » (Talandier et Jousseau, 2013). Ainsi, rien ne permet de vérifier la portée véritable du développement induit par la présence de populations dont les revenus sont extérieurs au territoire, ne sachant si les dépenses se réalisent localement ou non. Le lien entre accueil de population et développement local n'est pas systématique. Cependant, Magali Talandier et Valérie Jousseau font l'hypothèse que la densité et la diversité des équipements présents sur un territoire sont facteurs de circulation des richesses : « notre hypothèse est de considérer que plus l'offre d'équipements de commerces et de services est diversifiée, plus les points ou les nœuds de croisement et de convergence de nos mobilités du quotidien sont structurants et plus le territoire maximise sa propension à faire circuler les richesses ». Les résultats de leur étude permettent d'approcher une corrélation entre densité/diversité des équipements et flux résidentiels. Le problème principal reste de connaître les relations de causalité : sont-ce les équipements qui font venir la population ou faut-il une masse critique de population pour que ces équipements puissent être installés et fonctionner ? Il faut donc certains moyens initiaux pour enclencher le « cercle vertueux », et d'équipement et d'attraction.

Pour conclure, reprenons les conclusions de Jean-François Ruault sur les facteurs de la vulnérabilité de l'économie présente et des fuites des revenus :

« Les décideurs locaux portent un intérêt renouvelé pour les stratégies territoriales assurant une stabilisation de l'économie locale, et à ce titre, l'économie présente présente une qualité prisée. (...) Toutefois, bien qu'à l'abri des chocs exogènes, l'économie présente demeure territorialement vulnérable aux effets de concurrence territoriale et de fuite de revenus dans un

¹³⁵ Les flux analysés par Magali Talandier sont ceux des navetteurs, des retraités et des résidences secondaires.

contexte de forte mobilité des personnes. (...) Concrètement, les retombées économiques locales d'une politique d'accueil et d'équipement de nouveaux habitants – coûteuse en dépenses d'investissement (construction, équipement...) et de fonctionnement (assainissement, éclairage public...) – seront limitées si les habitants du territoire ont une forte propension à consommer leur revenu ailleurs. (...) Ce manque à gagner pour le tissu économique local se répercute localement par une moindre création d'emplois et de recettes fiscales. De même, une intercommunalité qui promeut sous divers supports (publicité, signalétique, documentation...) les qualités touristiques de son territoire doit être vigilante quant au renouvellement continu de son attrait auprès des visiteurs (ces derniers pouvant s'en détourner à l'avantage d'autres territoires) et à la possible fuite du revenu créé localement. Cette fuite du revenu peut en outre prendre la forme d'évasions de capitaux (...). » (Jean-François Ruault, 2017, p. 613)

À cet égard, chaque échelon travaille sur l'économie présente, et c'est l'objectif des promoteurs du « consommer local » que d'accroître les effets d'entraînement des revenus captés en les faisant circuler le plus longtemps possible sur les territoires. Après le label « Fabriqué en France », nous retrouvons le #ProduitEnOccitanie avec deux slogans (voir Illustration 10). Le premier slogan nous enjoint à changer nos habitudes de consommation : « en Occitanie, au lieu d'acheter en ligne, j'achète dans ma zone » – où « dans ma zone » est inscrit en reprenant la typographie propre à Amazon, entreprise membre des GAFAM et géante de la distribution, justement critiquée pour la fuite de capitaux et les délocalisations d'emplois qu'elle provoque. Le second slogan, « consommez régional, car nos emplettes sont nos emplois », vient préciser le sens du premier, si besoin en était.

Illustration 10. Campagne « Tous Occitariens », février 2020. Crédits : Agence VeryWell.



Source : Campagne « Tous Occitariens », février 2020, Région Occitanie [En ligne] URL. : <https://tousoccitariens.fr/>

3. La touristification

Les espaces les moins densément peuplés font l'objet d'une promotion spécifique, l'offre des périphéries venant diversifier l'offre existante à l'échelle régionale, illustrant ainsi le changement de fonction qui leur est attribué (fonctions récréatives, écologiques et patrimoniales, voir Chapitre 2.B.). Nous allons aborder les effets de la marchandisation et de la standardisation des territoires par leur mise en tourisme et allons opérer un détour théorique relativement long pour comprendre les aboutissants de la logique, que nous illustrons de manière concrète par une analyse territorialisée à l'aide d'un tableau dans lequel nous recensons des *verbatim* de documents départementaux portant sur les stratégies touristiques et la planification en la matière (voir Figure 17). Aussi, et c'est ce qui explique ce détour théorique, le tourisme est un thème sur lequel nous revenons plus tard pour traiter de l'interterritorialité horizontale (Chapitre 6.B.), en partant cette fois-ci des intercommunalités étudiées et des *verbatim* des personnes enquêtées.

La Région Occitanie se positionne sur le marché du tourisme national et international, fortement compétitif. La lecture du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs de la Région Occitanie 2017-2021 nous apprend que, parmi les « défis » (p. 19) à relever, il s'agit de « reconquérir les clientèles internationales qui étaient présentes, capter de nouvelles clientèles et faire connaître la destination » (p. 19). Il y est souligné la faible progression de la fréquentation des hébergements marchands en Région Occitanie vis-à-vis de la progression nationale – + 1,5 % contre + 3,9 % entre 2010 et 2015 (p. 11) – « directement imputable à la baisse de la fréquentation étrangère » (p. 11). Par ailleurs, la Région Occitanie est la première destination pour la clientèle française et le schéma souligne l'importance du tourisme interne à la région. Aussi, y sont citées des données émanant de l'enquête annuelle de la Commission Européenne portant sur « les préférences des Européens en matière de tourisme » (p. 22)¹³⁶ qui permettent de voir que « les motifs de visite des clientèles d'agrément européen » - « principale clientèle de la destination France » - sont prioritairement : « le soleil et la plage (39 %) », « les visites à de la famille et des relations (38 %) (tourisme affinitaire) », « la nature (31 %) », « le tourisme urbain (27 %) » et « la culture (26 %) (religion, gastronomie, art...) » (p. 22). Nous comprenons à travers ces quelques chiffres que l'héliotropisme, bien que principal motif évoqué, n'est pas le seul élément qui détermine la venue de touristes. La présence de nature est un mobile important, le troisième dans l'ordre de citations, tout comme la culture qui a pour particularité de pouvoir se situer en tout point du territoire où elle serait valorisée. Il est donc nécessaire d'asseoir la diversité de l'offre pour répondre à ces différentes demandes et il en résulte un intérêt économique manifeste à préserver et valoriser la nature et le patrimoine de manière à accroître le potentiel touristique d'un territoire. Le schéma de la Région Occitanie met en évidence la pluralité de l'offre qui a déjà été construite en région avec :

¹³⁶ La source ne figurant pas dans le document, nous ne sommes pas en mesure de déterminer l'année de réalisation de l'enquête à laquelle il est fait référence.

- « - une offre dans toutes les filières : sports d'hiver, balnéaire, fluvial, affaires (...), pleine nature, culture ;
- une offre dans tous les espaces touristiques : littoral, rural, montagne, urbain ;
- une offre événementielle polymorphe : festivals, marchés de produits de bouche, animations en saison ;
- une offre patrimoniale culturelle étendue (...) ;
- un important patrimoine naturel protégé et mis en valeur. » (2017, pp. 23-24)

Or, apparaît-là une contradiction centrale du développement territorial par la différenciation. Dans le « diagnostic de l'offre » (p. 18), trois menaces sont pointées : « la concurrence de destinations tant nationales qu'internationales offrant la même diversité en termes d'offres touristiques », « la banalisation de l'offre régionale, la baisse en qualité et l'absence d'innovation (produit/services) » et « les changements climatiques » (p. 18). D'abord, la concurrence nationale et internationale souligne que si l'offre touristique n'est pas délocalisable, la demande est mobile et met en compétition les territoires à toutes les échelles, du local au global. Comme tout autre, le secteur touristique dépend de la promotion continue du produit – ici la « destination », qui n'est autre qu'un territoire quelconque construit comme tel – et de l'innovation pour démarquer le produit de la concurrence et le rendre attractif au regard de la demande. Les territoires qui misent sur le développement touristique sont dépendants de la venue de touristes et sont par conséquent dépendants à la fois de l'attractivité desdits touristes et des ressources de ceux-ci, donc de l'économie mondiale, structurelle comme conjoncturelle. À l'échelle régionale, la compétition n'épargne pas les périphéries des métropoles, chaque territoire devant se détacher des autres et se promouvoir (Chandivert et Sagnes, 2016). Les territoires peu denses valorisent la nature et la culture, motifs de mobilités touristiques. Pour ce faire, ils exploitent le patrimoine matériel et immatériel présent. Chacun de ces territoires partage des traits communs à d'autres : la présence d'un littoral, de la montagne, d'un aspect rural, d'une architecture, d'une gastronomie etc. Pour se démarquer, les territoires construisent des politiques spécifiques visant la construction de leur différenciation (promotion, innovation). Seulement, les objets de la différenciation sont limités. Les destinations ne proposent que des variations ou des déclinaisons de l'exploitation de la même ressource initiale : la nature, la montagne, le littoral, le rural, la gastronomie, l'architecture *etc.* Cette ressource construite est dite territoriale puisque façonnée par les acteurs locaux. Elle n'a pourtant de territorial que l'adaptation à l'échelle locale du schème hégémonique de la mise en tourisme d'objets prédéfinis, reproduite *ad nauseam*, comme en attestent les Schémas d'Aménagements Touristiques Départementaux (voir Figure 17). Cette mise en tourisme généralisée est soutenue par l'idée que le tourisme est considéré « comme levier vertueux de développement socioéconomique » (Christin, 2017 [2010], p. 17). En effet, les territoires comptent sur l'économie du tourisme pour se développer, secteur

en croissance ayant une part de plus en plus importante dans les économies régionales¹³⁷ et départementales¹³⁸ et venant dépasser le poids de certains secteurs industriels historiques¹³⁹.

Figure 17. Les éditos de documents de planification touristique des Départements : révélateurs de stratégies « copiées-collées » et de discours standardisés sur les territoires et leurs valeurs.

	Source	Citations	Thématiques
Ariège	Augustin Bonrepeaux, Président du Conseil Général de l'Ariège, et Bernard Piquemal, Président de l'Agence développement Touristique Ariège-Pyrénées, 2013, « éditto », p. 3, in Conseil Général d'Ariège et Agence de Développement Touristique Ariège-Pyrénées, La Feuille de Route du Tourisme, en route vers 2020. Schéma Départemental de Développement Touristique en Ariège-Pyrénées, 39 p.	« Le tourisme (...), dans certains lieux, (...) est même devenu une véritable industrie. Notre département, ses marques et ses destinations de proximité ont en effet un grand nombre d'atouts pour que des entreprises s'engagent sur les marchés. La nature et ses paysages, le patrimoine historique, les activités de plein air, la neige et le thermalisme, l'ancrage en Midi-Pyrénées, les aménagements réalisés sont autant d'éléments propres à répondre aux attentes de clientèles en Ariège. Pour transformer ces atouts en véritables facteurs clés de succès, le schéma de développement touristique traduit la mobilisation du département et de ses partenaires dans une nouvelle étape du chantier de « mise en tourisme ». L'objectif est bien d'œuvrer aux côtés des entreprises, des collectivités et des institutionnels pour développer une véritable économie touristique et générer de l'emploi et des richesses nouvelles en Ariège. »	<u>Objets de la mise en tourisme :</u> - Patrimoine naturel (nature, paysages, neige, thermalisme, activités de plein air) - Patrimoine culturel (histoire) <u>Implications territoriales :</u> - Développement territorial (industrie touristique, génération d'emploi et de richesses) - Normalisation du territoire pour l'accueil de touristes (mise en tourisme en cours) - <i>Marketing et branding</i> territorial (marques) - Structuration d'un réseau multi-acteurs d'échelle régionale
Gard	Denis Bouard, Président du Conseil Départemental du Gers, 2017, « éditto », p. 3, in Département du Gard, Direction Projet Tourisme, Schéma Départemental du Tourisme des Loisirs et de l'Attractivité. 2018-2021, 97 p.	« Le Gard a tout pour plaire et se démarquer : des richesses naturelles, culturelles, architecturales et gastronomiques, des savoir-faire et des produits de qualité, un patrimoine unique et une Histoire. (...) Parmi les premiers secteurs économiques du Gard avec un chiffre d'affaires de 970 millions d'euros, représentant 8 % de l'emploi salarié et 4,3 millions de visiteurs, le tourisme est un levier essentiel de notre économie et un atout majeur pour son avenir. Dans une économie mondialisée et numérisée, chaque territoire doit répondre au défi de la visibilité et de l'attractivité pour affronter la concurrence régionale, nationale et internationale. (...) Ensemble, car face à la concurrence et dans un contexte budgétaire contraint, il nous faut « jouer » collectif et mutualiser pour gagner en efficacité, en visibilité et en cohérence grâce à une communication commune, une identité qui fédère autour d'une marque Gard tous les acteurs institutionnels et professionnels. Ensemble, pour aborder les marchés internationaux en s'appuyant sur la Région Occitanie et faire de notre diversité qui est une richesse, une force pour faire du Gard, le Cœur du Sud. »	<u>Objets de la mise en tourisme :</u> - Patrimoine naturel (richesses naturelles, patrimoine unique) - Patrimoine culturel (richesses culturelles, gastronomie, architecture, savoir-faire, produits de qualité, histoire) <u>Implications territoriales :</u> - Développement territorial - Concurrence inter-territoriale (attractivité, affronter la concurrence régionale, nationale et internationale) - <i>Marketing et branding</i> territorial (marque Gard, communication commune, identité) - Construction d'un réseau multi-acteurs d'échelle régionale

¹³⁷ En Région Occitanie, en 2017, le tourisme représente 14 milliards d'euros de dépenses, soit 10 % du PIB régional, et 108 000 emplois. (Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs de la Région Occitanie, 2017, p. 3 et p. 8).

¹³⁸ Entre autres données, le schéma du Gers fait état d'une hausse de 12 % du nombre d'emplois dans le tourisme en 4 ans (pour arriver un total de 2700 emplois en 2012). Le tourisme représente plus de 6 % du PIB du Gers. Le rapport d'activité de Tarn-et-Garonne Tourisme évoque une hausse de 38 % d'emplois directs dans le tourisme en 10 ans (pour un total de 3046 emplois en 2018).

¹³⁹ En Région Occitanie, en 2017, le tourisme est la seconde industrie régionale, après l'agro-alimentaire, et se positionne devant l'aéronautique et le BTP (Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs de la Région Occitanie, 2017, p. 3).

<p style="text-align: center;">Gers</p>	<p>Conseil Général du Gers, Pôle tourisme, 2015, 4ème Schéma de destination touristique du Gers. 2015-2019, 100 p.</p>	<p>« La destination Gers est reconnue et identifiée : les valeurs de bien vivre, de convivialité, de qualité de vie, de gastronomie et de culture font consensus. L'image vécue par les acteurs du tourisme gersois et l'image perçue par les visiteurs s'appuient sur des éléments qui font sens pour le Gers en tant que véritable destination touristique ; une destination identifiée comme préservée, festive, conviviale, avec des activités qui la caractérisent : la gastronomie, les festivals et les loisirs de pleine nature. Ce positionnement est en phase avec les attentes de la clientèle » (p. 24)</p> <p>« Avec 2700 salariés touristiques dans le Gers, le poids de l'emploi touristique est supérieur à la moyenne régionale (5,4 % contre 4,5 %) et des zones rurales (3,8 %). Il est en hausse de 12 % depuis quatre ans. » (p. 10)</p>	<p><u>Objets de la mise en tourisme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrimoine naturel (loisirs de pleine nature, destination préservée) - Patrimoine culturel (bien-vivre, gastronomie, festivals, culture, destination préservée) <p><u>Implications territoriales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Développement territorial - Concurrence inter-territoriale - Marketing et branding territorial (Destination Gers, image, reconnue, identifiée)
<p style="text-align: center;">Hérault</p>	<p>Kléber Mesquida, Président du Conseil Départemental de l'Hérault, et Claude Barral, Vice-Président du Conseil Départemental de l'Hérault délégué au développement économique et au tourisme, Président d'Hérault Tourisme, 2017, « édito », p. 3, in Conseil Départemental de l'Hérault, Hérault Tourisme et Ésope, Le Schéma Départemental de Développement du Tourisme et des Loisirs. 2018-2021, 62 p.</p>	<p>« Notre département est aujourd'hui la première destination touristique d'Occitanie, à la quatrième marche du podium national en termes de fréquentation. Cette économie génère chaque année près de 40 millions de nuitées ainsi que 43 000 emplois directs ou indirects. (...) les enjeux du Département : l'œnotourisme par la valorisation du monde viticole mais surtout l'ensemble des atouts qui l'accompagne (des terroirs, des traditions, des lieux patrimoniaux, une gastronomie...), des paysages de cartes postales et nos Grands Sites, un territoire d'activités sportives de pleine nature hors du commun avec plus de 1000 sites recensés, un rayonnement culturel porté par Hérault Culture et déjà ancré sur le territoire avec des festivals, des musées, des sites archéologiques, des monuments historiques.</p> <p>(...) nous souhaitons mettre en perspective trois grandes orientations : renforcer l'attractivité de notre département en valorisant nos paysages, en développant la qualité e notre accueil, et en partageant notre culture, gagner des parts de marché en affirmant nos valeurs propres dans la concurrence méditerranéenne et anticiper le défi de la mutation numérique de l'économie touristique en élaborant entre autres une stratégie marketing digitale partenariale. »</p>	<p><u>Objets de la mise en tourisme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrimoine naturel (paysages, Grands Sites, activités sportives de pleine nature) - Patrimoine culturel (œnotourisme, gastronomie, Grands Sites, festivals, musées, sites archéologiques, monuments historiques) <p><u>Implications territoriales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Développement territorial - Concurrence inter-territoriale - Marketing et branding territorial
<p style="text-align: center;">Tarn-et-Garonne</p>	<p>Caroline Manens, directrice de Tarn-et-Garonne Tourisme, 2019, « édito », p. 1, in, Tarn-et-Garonne Tourisme, Rapport d'Activité 2018 de Tarn-et-Garonne Tourisme, 20 p.</p>	<p>« En Tarn-et-Garonne, l'activité touristique génère plus de 112 millions d'euros de retombées économiques directes (3046 emplois directs, + 38% en 10 ans), 7 867 000 nuitées réalisées dont 4 789 000 nuitées touristiques, sans compter les investissements. (...)</p> <p>Baptisée aujourd'hui Tarn-et-Garonne Tourisme, l'Agence œuvre aux côtés des acteurs locaux pour faire du tourisme un facteur d'équilibre territorial, économique et social.</p> <p>Ressourcement, beauté et diversité, authenticité, simplicité et abondance, patrimoine culturel et gastronomique, grande diversité d'activités... L'image de la destination Tarn-et-Garonne reprend toutes les valeurs de ces thèmes. Un tourisme de loisirs et de pleine nature autour de l'itinérance douce, du slow tourisme et d'activités ludiques. Un tourisme découverte autour du patrimoine vernaculaire mais aussi Les Plus Beaux Villages de France, des villages de charme et de caractère, des Grands Sites Occitanie... Un tourisme du goût, avec ses produits agricoles d'excellence et une gastronomie reconnue. Un tourisme du vin autour de ses 6 appellations, dont l'AOP Fronton et l'AOP Coteaux-du-Quercy labellisées Vignobles & Découvertes.</p> <p>L'Agence développe la notoriété et le positionnement stratégique du Tarn-et-Garonne, une destination de campagne du bon et du bien-vivre au Cœur du Sud-Ouest. Elle assure sa promotion auprès des médias et commercialise sa destination auprès de tous les publics, en France et à l'étranger »</p>	<p><u>Objets de la mise en tourisme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrimoine naturel (tourisme de loisirs et de pleine nature) - Patrimoine culturel (œnotourisme, gastronomie, architecture, diversité d'activités) <p><u>Implications territoriales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Développement territorial - Concurrence inter-territoriale - Marketing et branding territorial (destination Tarn-et-Garonne, labels, appellations)

Réal. : Aurélio Labat.

Pour Marc Augé, la *surmodernité* est « une figure de l'excès – l'excès de temps » (Augé, 1992, p. 42) et « l'excès d'espace » (*ib.*) – résultant de l'accélération des moyens de transport et de

communication. La surabondance conduit à l'apparition de *non-lieux*, définis « par opposition à la notion sociologique de lieu, associée par Mauss et toute une tradition ethnologique à celle de culture localisée dans le temps et l'espace » (*ib.*). Selon Marc Augé, les *non-lieux* sont tant les « installations nécessaires à la circulation accélérée des personnes et des biens (voies rapides, échangeurs, aéroports) que les moyens de transport eux-mêmes ou les grands centres commerciaux, ou encore les camps de transit prolongé où sont parqués les réfugiés de la planète » (*ib.*). Dans ce contexte, selon lui :

« (...) l'intelligence de l'espace est moins subvertie par les bouleversements en cours (car il existe encore des terroirs et des territoires, dans la réalité des faits de terrain et, plus encore, dans celle des consciences et des imaginations, individuelles et collectives) que compliquée par la surabondance spatiale du présent. » (Marc Augé, 1992, p. 47)

Quelques années après ces propos, plus qu'il ne l'escomptait, il semble que « les bouleversements en cours » aient eu un impact profond sur l'espace et sur l'existence de « terroirs » et de « territoires ». D'ailleurs, Marc Augé opère un *Retour sur les non-lieux*, titre d'un article de 2010, dans lequel il évoque la poursuite de l'urbanisation depuis son ouvrage et « l'extension sans précédent » de « "non-lieux empiriques", c'est-à-dire les espaces de circulation, de consommation et de communication » (Augé, 2010, p. 172). Marc Augé rappelle dans cet article ce qu'il avait énoncé dans son livre : « (...) dans la réalité, il n'existe, au sens absolu du terme, ni lieu ni non-lieu. Le couple lieu/non-lieu est un instrument de mesure du degré de socialité et de symbolisation d'un espace donné » (*ib.*). Le *non-lieu* est d'ailleurs, d'une certaine manière, promu au titre d'*hyper-lieu* par Michel Lussault. De même que le non-lieu réfère à une surabondance, l'*hyper-lieu* « renvoie au constat empirique du surcumul incessant, en un endroit donné, de réalités spatiales, matérielles ou immatérielles, variées : personnes, objets, flux, données numériques, richesses capitalisées, production de valeur ajoutée » (Lussault, 2017, p. 55). Un *hyper-lieu* renvoie aussi aux notions que sont « l'*hyperstatialité* » – soit « la systématisation des liens entre l'accessibilité mobilière (...), la coprésence (...) et la connexion » (*ib.*), de sorte que « la vieille opposition irréductible entre l'ici et l'ailleurs se résorbe dans la mise en tension entre espace-temps du vécu concret et "outre-espace-temps" du réseau numérique » (*ib.*) –, « l'*hyperscalarité* » – soit l'idée que « les hyper-lieux fonctionnent à toutes les échelles en même temps » (*ib.*) –, « la dimension expérientielle de la pratique sociale et spatiale » (*ib.*, p. 57) et « [l'] *affinité spatiale* » (*ib.*, p. 58) – soit l'idée que « les individus qui s'assemblent pour jouir des ressources de l'hyper-lieu partagent une *affinité spatiale* » (*ib.*) : le lieu pratiqué. Michel Lussault choisit l'exemple de Times Square à New-York pour présenter la notion mais, à la manière dont il n'y a pas de *non-lieu* absolu, *hyper* peut qualifier tout lieu présentant certains des éléments énumérés ci-dessus et, pourquoi pas, permettre une gradation de l'espace. En effet, tout lieu n'est-il pas *hyper-lieu* dans le sens où *hyperspatialité* et *hyperscalarité* dépendent particulièrement du numérique, auquel l'accès est désormais permis dans une grande partie du territoire national ? De même que *dimension expérientielle* et *affinité spatiale* relèvent de la pratique de n'importe quel lieu ? Pour Michel Lussault, ce qui compte, c'est l'intensité :

« (...) un hyper-lieu n'est pas seulement gros ou grand : il est avant tout dense, divers et intense. Cette intensité paraît la véritable première caractéristique à retenir : elle exprime bien sûr l'importance et la variété des activités et des réalités assemblées mais surtout la quantité, la vigueur et la maximisation de leurs interactions » (Michel Lussault, 2017, p. 56)

Exactement à l'inverse de Marc Augé – pour qui le non-lieu incarne le moindre degré de socialité possible –, pour Michel Lussault, le lieu présentant le plus haut degré de socialité envisageable et de confrontation à l'altérité se situe là où toutes les échelles sont contractées : l'hyper-lieu. Cette idée est compatible avec le gradient d'urbanité de Jacques Lévy, voire vient le compléter en proposant une ultime strate. C'est ce qu'il défend en émettant l'hypothèse principale de son ouvrage :

« Risquons désormais l'hypothèse suivante : le besoin de s'assembler, de faire en commun, se renforce à mesure que la mondialisation s'affirme. Dans un Monde de connexion qui augmente en abstraction, les individus et les groupes semblent ressentir le besoin croissant de multiplier les expériences concrètes de moments d'hyper-lieu, c'est-à-dire des pratiques d'espace-temps situés, où chacun éprouve la rencontre des choses et d'autrui. Mais c'est une rencontre fondée sur la mitoyenneté inhérente au croisement et à la mobilité (...) plus que sur la coappartenance durable : je m'identifie de façon labile à une configuration instable, je ne transforme pas nécessairement cet ancrage d'un instant en une racine qui m'accroche durablement à l'endroit et définit une identité. En un sens, on retrouve un des fondements du nomadisme : la possibilité de ne pas sédentariser les espaces de mon habitation. » (Michel Lussault, 2017, pp. 60-61)

Deux problèmes se posent d'emblée à la lecture de cette hypothèse. D'une part, si les hyper-lieux maximisent la coprésence des individus, est-ce suffisant pour faire lien social ? La « mitoyenneté » ou le « croisement » font-ils société ? C'est ce que Michel Lussault lui-même remet en question en concédant la faiblesse des rapports ainsi tissés : « (...) on s'assemble parce que l'on se ressemble en pratiquant le même hyper-lieu ; cette affinité spatiale est donc élective – élection certes faible, au regard des liens durables qui peuvent se constituer ailleurs, mais incontestable » (Lussault, 2017, p. 59). D'autre part, quand Michel Lussault parle de la « possibilité de ne pas sédentariser les espaces de [s]on habitation » (voir ci-dessus), il oublie d'énoncer que l'espace d'habitation ponctuelle de l'individu – pour qu'il soit *hyperlocalisé* – a été aménagé à ces fins et que ce sont les pratiques et leur accompagnement par l'aménageur qui transforment les lieux en hyper-lieux. Si je suis nomade, je n'en ai pas moins un impact sur l'espace : j'en ai une autre appropriation. Ainsi, les territoires sont aménagés pour répondre aux besoins de leurs visiteurs, phénomène qui n'épargne pas les espaces de faible densité.

En effet, Marc Augé étudie dans *L'impossible Voyage. Le tourisme et ses images* (1997) des non-lieux circonscrits dans l'espace où l'on consomme l'idée de voyage – Disneyland, la plage de La Baule, Center Parcs entre autres. L'hypothèse principale qui y est développée est que le monde est mis en fiction, ce qui implique « la conversion des uns en spectateurs et des autres en spectacle » (Augé, 1997, p. 14). Il le résume ainsi :

« Il fût un temps où le réel se distinguait clairement de la fiction, où l'on pouvait se faire peur en se racontant des histoires mais en sachant qu'on les inventait, où l'on allait dans des lieux spécialisés et bien délimités (des parcs d'attraction, des foires, des théâtres, des cinémas) dans lesquels la fiction copiait le réel. De nos jours, insensiblement, c'est l'inverse qui est en train de se produire : le réel copie la fiction. Le moindre monument du plus petit village s'illumine pour ressembler à un décor. Et, si nous n'avons pas le temps d'aller voir le décor, on nous le reproduit (image d'image) sur les pancartes qui jalonnent l'autoroute (...). » (Marc Augé, 1997, p. 69)

Le processus est une mise en abîme où, « comme à Disneyland, c'est le spectacle lui-même qui est mis en spectacle : le décor reproduit ce qui était déjà décor et fiction – la maison de Pinocchio ou le vaisseau spatial de *La Guerre des Étoiles* » (Augé, 1997, p. 32-33). Dans les faits, tous les territoires sont concernés par la disneylandisation. Georgette Zrincask rappelle que l'image de la campagne – petit

village, clocher et champs – « n’a jamais été pertinente : la campagne quasi immuable est un mythe. À partir du moment où elle a été diffusée, en gros après la Seconde Guerre mondiale, cette image d’une campagne ancestrale, avec ses formes de peuplement, ses formes de sociabilités, était déjà périmée – si elle n’a jamais existé » (Zrincask, 2013, p. 27). Pour attirer des touristes, les acteurs visant le développement des territoires de faible densité vont devoir proposer une offre qui réponde à leurs attentes, c’est-à-dire, notamment, aux représentations qu’ont les touristes des campagnes. Ils vont construire le territoire à partir d’une image de celui-ci. Le territoire est mis en spectacle pour être consommé par des spectateurs. Pour Rodolphe Christin qui rejoint ce constat, « si l’industrie touristique vante la diversité du monde, elle la détruit d’un même élan. Parfois en passant par sa folklorisation, c’est-à-dire sa mise au "bon" format, puis sa mise en scène pour le plaisir du consommateur-spectateur » (Christin, 2017 [2010], p. 16). Selon lui, la mise en tourisme porte en elle des conséquences néfastes pour les territoires : « pollutions », « nuisances socioécologiques » et, surtout, transformation « des lieux en produits » impliquant que, « une fois aménagé, mis aux normes, formaté, un site devient vendable, utilisable, au risque de ressembler à tout, et donc à rien » (*ib.*).

Pourtant, pour attirer les visiteurs, les promoteurs d’un territoire insistent sur les caractères particuliers du patrimoine local vis-à-vis de ce que d’autres territoires peuvent présenter. Tout l’enjeu est de créer des rentes de monopole sur la base de la singularisation (Harvey, 2018 [2000]). C’est ainsi que « la mondialisation uniformise bien moins qu’elle n’exploite les différences géographiques » (Ginrac, 2018 [2000], p. 13), selon l’exégèse que propose Cécile Ginrac des textes de David Harvey, dans la préface de la réédition. En effet, selon ce dernier, « le capitalisme (...) prospère grâce à l’hétérogénéité et à la différence, il les produit, mais seulement dans certaines limites » (Harvey, 2018 [2000], p. 26). Pour David Harvey, ces limites résident dans le paradoxe intrinsèque aux rentes de monopole :

« (...) si l’unicité et la particularité sont essentielles à la définition de "qualités singulières", le réquisit de commercialisabilité (*tradeability*) implique qu’aucun objet n’est ni si unique ni si spécial qu’il puisse entièrement échapper au calcul monétaire (...). La contradiction est la suivante : plus des objets deviennent commercialisables, et moins ils paraissent posséder quelque chose de spécial et d’unique. Dans certains cas, c’est même leur commercialisation qui tend à détruire les qualités uniques qu’ils possèdent (surtout si celles-ci reposent sur l’état sauvage, l’éloignement, la pureté de l’expérience, et ainsi de suite). Plus généralement, plus ces objets ou événements sont facilement commercialisables (et reproductibles, susceptibles de contrefaçons, d’imitations, de simulacres), et moins ils peuvent constituer la base d’une rente de monopole. » (David Harvey, 2018 [2000], pp. 34-35)

Quand tous les territoires se réclament d’un caractère « unique », « exceptionnel », « hors du commun » (voir Figure 17), lesquels le sont vraisemblablement encore ? Entre, d’une part, la fréquence avec laquelle les territoires répètent chacun à l’envi leur unicité et, d’autre part, l’intérêt généralisé pour la mise en avant de la culture, l’analyse proposée par David Harvey peut nous éclairer sur les enjeux sous-jacents :

« (...) de plus en plus, l’idée de "culture" est inextricablement liée aux tentatives de réaffirmer ces pouvoirs de monopole, précisément parce que la prétention à l’unicité et à l’authenticité trouve sa meilleure expression dans la prétention de la culture à représenter le domaine du singulier et du non-reproductible » (David Harvey, 2018 [2000], p. 39).

Unicité et authenticité sont deux valeurs revendiquées à des fins d'attraction de visiteurs dans une logique de rente de monopole. Pourtant, de fait, ces valeurs ont disparu des produits faisant l'objet de promotion territoriale. Comme nous l'avons vu, elles ont chacune été oblitérées : quand l'unicité disparaît progressivement avec la multiplication des acteurs proposant le même produit, l'authenticité s'efface derrière la mise en spectacle visant la marchandisation. Le risque de banalisation de l'offre pointé dans le Schéma Régional cité précédemment est bien réel. À cela, deux conséquences : la compétition se renforce entre tous ces territoires qui promeuvent chacun leurs activités pour préserver et/ou accroître leur part de marché – marché qui n'est pas extensible à l'infini – et les territoires tendent à s'uniformiser.

À l'origine facteur de différenciation, aujourd'hui symptôme de l'uniformisation latente de l'offre, la labellisation est une illustration de la contradiction pointée par David Harvey. En effet, chaque territoire déploie des marques et des labels pour vanter la singularité de ses produits – qu'il s'agisse du produit « destination » dans le cadre du tourisme ou d'autres produits issus de l'industrie, qui de l'artisanat *etc.* –, tant et si bien que sont recensés 243 produits sous SIQO en Région Occitanie, rien qu'en ce qui concerne l'industrie agro-alimentaire. L'offre d'exception se banalise. Pourtant, cette diversité est mobilisée pour construire l'image de marque du territoire autour de la gastronomie : « avec 243 produits sous [SIQO], la région Occitanie est un territoire où qualité et savoir-faire s'allient au service de l'authenticité et du goût. Des produits certifiés "officiellement bons" aussi divers et particuliers que les terroirs dont ils sont issus. »¹⁴⁰

C'est bien là le cœur de la thèse de Luc Boltanski et Arnaud Esquerre, défendue dans *Enrichissement. Une critique de la marchandise* (2017). L'économie de l'enrichissement « repose moins sur la production de choses nouvelles qu'elle n'entreprend d'*enrichir* des choses déjà là, surtout en les associant à des récits » (p. 11) :

« Il n'est pas de chose qui ne puisse être enrichie, qu'elle provienne d'un passé plus ou moins ancien ou que sa confection actuelle incorpore un processus d'enrichissement. (...) Cet enrichissement culturel suppose toujours le recours à un *dispositif narratif* afin de sélectionner, dans la multiplicité phénoménale, certaines des différences que présente une certaine chose, différences considérées comme particulièrement pertinentes et qui doivent donc, à ce titre, être privilégiées et mises au premier plan dans les discours qui en accompagnent la circulation. En ce sens, les économies de l'enrichissement ont pour principale ressource la confection et la mise en forme des *différences* et des *identités*. » (Luc Boltanski et Arnaud Esquerre, 2017, pp. 71-72)

La valeur d'un objet reposerait aujourd'hui plus sur le récit qui lui est associé que sur toute autre considération. Ce basculement dans l'attribution de la valeur concernerait les territoires, l'économie de l'enrichissement articulant plusieurs domaines d'activités : la culture et les arts, le patrimoine, le tourisme et le luxe. Des liens et interactions se tissent entre ces secteurs ; à titre d'exemple, parmi d'autres développés dans leur ouvrage :

« Le développement du luxe alimentaire constitue (...) un "outil de développement territorial", parce qu'il soutient une activité agricole locale et qu'il joue aussi un rôle majeur dans la mise en

¹⁴⁰ Source : site internet de l'Institut Régional de la Qualité Agroalimentaire d'Occitanie (Irqualim) [En ligne] URL : <https://www.irqualim.fr/produits-doccitanie-sous-signes-didentification-de-la-qualite-et-de-lorigine> [Dernière consultation: 04/03/2020]

valeur (...) [du] tourisme, avec la croissance du tourisme gastronomique, de l'oenotourisme et du tourisme vert et [de] la patrimonialisation qui profite des effets d'enrichissement historique de sites, de terroirs, de villes, associés à des traditions alimentaires. » (Luc Boltanski et Arnaud Esquerre, 2017, p. 36)

Selon Luc Boltanski et Arnaud Esquerre, la patrimonialisation est un processus « provoqué » (*ib.*), « passant par un travail de reconstruction du passé plus ou moins fictif » (*ib.*), qui peut en ce sens « être réalisée indépendamment de l'ancienneté du lieu ou du bâtiment » (*ib.*), et dont l'enjeu est « le renchérissement très important du foncier et de l'immobilier, et d'importantes retombées économiques » (*ib.*). Sans fard, la patrimonialisation a pour stricte vocation le développement économique. Selon eux toujours, l'économie de l'enrichissement est favorisée dans « un *bassin d'enrichissement* » présentant des « conditions historiques et géographiques favorables » (*ib.*, p. 72), soit une région dans laquelle la narration peut s'ancrer dans une multiplicité d'objets, objets dont le contexte est constitutif de leur valeur. Nous pensons alors au corpus portant sur la rente de qualité territoriale (Mollard, 2001) et sur les paniers de biens et services (Pecqueur, 2001), ouvrant la voie à la notion de ressource territoriale (Gumuchian et Pecqueur, 2007). La ressource territoriale a pour principale caractéristique d'être construite par des acteurs. À cet égard, pour Luc Boltanski et Arnaud Esquerre, la mise en récit peut être « opérée[e] par toute entité politique, en tant qu'elle se légitime par référence à un passé, et donc qu'elle peut en disposer » (Boltanski et Esquerre, 2017, p. 75), et par des professionnels de la patrimonialisation :

« (...) la patrimonialisation est devenue une technique de "développement territorial" avec ses experts en "stratégies de développement local" qui savent "révéler" les "actifs territoriaux" et mettre en valeur le "potentiel" qu'ils recèlent. Ils ont pour instrument la "relance" qui transforme l'héritage dormant en patrimoine actif, en stimulant la capacité des acteurs "à s'approprier l'histoire, quitte à la transformer" (comme, par exemple, dans le cas de la châtaigne dans les Cévennes, autrefois associée à la pauvreté, et pour laquelle les producteurs ont entrepris les démarches afin de la protéger juridiquement par une Appellation d'origine contrôlée et de l'orienter vers la gastronomie). Ces "héritiers de l'histoire" l'utilisent dans l'objectif d'ajouter une plus-value aux biens ou aux services qu'ils fournissent, de façon à "spécifier" et "à différencier les produits et les services par rapport à leurs concurrents". C'est cette exploitation systématique du passé par la "relance" que les experts appellent "l'innovation patrimoniale". »¹⁴¹ (Luc Boltanski et Arnaud Esquerre, 2017, pp. 39-40)

Si la ressource territoriale réside dans la mise en récit, il s'agit alors pour chaque territoire de se doter du discours adéquat. Or, comme nous allons l'observer, d'une part, les territoires manquent des moyens financiers, humains et relationnels leur permettant de se parer d'un tel discours, d'autre part, la définition d'un passé et d'une identité est rendue difficile et discordante avec les perpétuelles recompositions qui affectent ces territoires – bien que la mise en récit puisse s'accommoder des incohérences en les éludant. Ne pouvant déployer une stratégie propre, c'est-à-dire définie à leur échelle, ils en sont réduits à reproduire des stratégies génériques. Et, quand ils se dotent de discours, ils répliquent des récits attachés à d'autres territoires.

¹⁴¹ Dans cet extrait, Luc Boltanski et Arnaud Esquerre soulignent le champ lexical de la ressource territoriale (et de sa construction) qu'emploient Alain Berger, Pascal Chevalier, Geneviève Cortes et Marc Dedeire dans l'introduction de leur ouvrage *Patrimoines, héritages et développement rural en Europe* (2010).

4. Une ressource territorialisée : la soie en Piémont Cévenol

À nous lire, l'on pourrait croire qu'aucune ressource territoriale n'existe dans les périphéries que nous étudions. Ce serait faux : les acteurs parviennent parfois à s'organiser autour d'objets véritablement singuliers qu'ils érigent en ressource. Nous allons présenter le cas de la soie en Piémont Cévenol. Les deux questions que nous soumettrons seront cependant relatives à la façon dont cette ressource s'inscrit dans le projet de territoire aujourd'hui et, non des moindres, *qui* cette ressource concerne-t-elle.

Historiquement, la soie est une production clé des Cévennes. Selon Michel Costa :

« Ici, c'était autrefois l'activité essentielle de toute la région. La région est très marquée par ça à la fois sur le plan des paysages, de l'histoire, de la culture. L'âge d'or de la soie, c'était à la fin du XIX^{ème}. Les dernières filatures ont persisté jusqu'aux années 60-70, il y a 30 ans quoi. (...) Il y en avait entre 5 et 30 par village. C'était l'activité vraiment omniprésente. » (Michel Costa, entretien mené le 22/01/18 à Monoblet)

En France, l'autre région historique où l'on produit de la soie est le lyonnais, avec un travail différent puisque, selon une autre enquêtée : « les Cévennes sont très réputées pour la maille comparé à Lyon qui est très réputée pour le tissu » (Sarah Costa, entretien mené le 23/01/18 à Monoblet). Michel Costa est un acteur incontournable du sujet. Il est sériciculteur, c'est-à-dire qu'il est éleveur de vers à soie. L'un des derniers dans les années 70. Voyant cette activité décliner, il réunit alors une trentaine d'agriculteurs pour préserver ce patrimoine et tenter de relancer la sériciculture, peu à peu abandonnée de tous, mais que certains continuent de pratiquer par passion, comme lui. Ensemble, ils créent l'Association de Développement de la Sériciculture, avec laquelle ils restaurent une magnanerie (lieu d'exploitation du ver à soie) : la Filature de Gréfeuilhe (voir Illustration 11), à Monoblet, non loin de la ferme de Michel Costa, qui va avoir un rôle important par la suite. Avec cette association, ils créent aussi le Musée de la Soie à Saint-Hippolyte-du-Fort, en 1984. Malgré les efforts de structuration, ils ne sont plus que 3, en 2018, à élever des vers à soie. Ancien instituteur, Michel Costa entretient des liens avec les écoles et fournit en vers à soie quelques-unes d'entre elles pour mener des expériences avec les enfants, toujours dans une perspective de porter-à-connaissance de ce patrimoine culturel local. Il fournit aussi le musée de Saint-Hippolyte-du-Fort, dans le même sens.

Une entreprise travaille encore la soie dans les Cévennes, sans interruptions depuis près d'un siècle : l'Arsoie Cervin à Sumène (à l'Ouest de Piémont Cévenol, entre Saint-Hippolyte-du-Fort et Le Vigan). Et deux autres se sont récemment installées... à Monoblet, dans la Filature de Gréfeuilhe : la Soierie des Cévennes et Séricyne.

La Soierie des Cévennes est une entreprise familiale créée par Sarah Costa, la fille de Michel Costa, dans le courant des années 2010. Trois personnes y travaillent. La Soierie des Cévennes s'inscrit dans la tradition cévenole du travail de la maille. Cela passe notamment par l'achat de matériel ancien : des mailleuses récupérées dans les Cévennes, en Ardèche et jusqu'à Lyon ; c'est tout un patrimoine qui est mis en avant, tant matériel et industriel qu'immatériel avec les savoir-faire associés à l'usage des outils de production, toujours dans une perspective de partage, de communication et de diffusion (voir Illustration 12).

Illustration 11. La Filature de Gréfeuille, à Monoblet. Source : site internet de Soieries des Cévennes¹⁴².



Illustration 12. Sarah Costa surveille la tension du fil sur une mailleuse. Source : site internet de Soieries des Cévennes.



¹⁴² [En ligne] URL : <http://soieries-des-cevennes.com/galerie-photos.html> [dernière consultation le 17/05/21].

La production des trois sériciculteurs (dont Michel Costa) ne suffit pas à alimenter en matière première la Soierie des Cévennes qui importe son fil depuis la Chine, qui produit 99 % de la soie mondiale. Au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, c'était l'inverse : les Cévennes exportaient du fil (alors même qu'elles en consommaient beaucoup avec les nombreuses bonneteries présentes), vers le lyonnais en particulier. L'approvisionnement est aujourd'hui un problème : le cours de la soie augmente de 10 % à 20 % par an. Dans une volonté de sécurisation de l'approvisionnement et de son coût, l'enjeu de la relocalisation de la production se pose, tel que Michel Costa l'avait déjà entreprise avec l'Association de Développement de la Sériciculture :

« J'ai réuni ces derniers éleveurs, une trentaine de producteurs et on a créé une coopérative pour essayer de remettre en place une filature et on s'est remis à produire du fil. Comme notre fil était cinq fois plus cher que le fil chinois, pour essayer de maintenir l'activité et de la rendre viable économiquement, on a transformé le produit, on a essayé d'implanter toute la filière de production jusqu'au produit fini. Pour rattraper tous les écarts de prix au niveau de chaque étape de la transformation. On est arrivé à des produits finis qui étaient un peu cher mais arrivaient à s'implanter sur le marché, à se vendre.

On est trois à alimenter la filature. Ils espèrent, ils sont en plein développement, passer à un niveau beaucoup plus important. Après, on a des demandes de haute couture parisienne, sur le lyonnais, qui aimeraient qu'on relance une activité car ils sentent bien qu'ils sont très dépendants des chinois qui occupent près de 99 % du marché mondial et que le jour où les chinois vont souhaiter faire du produit fini haut de gamme, ils ne fourniront plus de matière première et ces industries vont disparaître. Ils se font du souci et ils souhaiteraient qu'une activité se relance ici. » (Michel Costa, entretien mené le 22/01/18 à Monoblet)

L'enjeu est tout à la fois de relocaliser la production de la matière première et de réimplanter toute une filière de transformation en produits finis de qualité, à l'échelle nationale. Mais ce n'est pas si simple : en premier lieu, l'élevage en lui-même du ver à soie est de plus en plus contraint. Pourquoi ? Il est particulièrement sensible à la pollution :

« On a des problèmes environnementaux qui se sont greffés dessus, à savoir des traitements insecticides sur les fruitiers, sur la vigne, sur l'olivier, qui ont fait que c'était de plus en plus difficile d'élever les vers à soie. Le ver à soie est un insecte très sensible à la pollution, aux pesticides, dans des doses très très faibles. Ils peuvent réagir à des km des zones de traitement. C'est un très bon indicateur de niveau de certaines pollutions, liées aux insecticides essentiellement. Et les éleveurs se sont arrêtés soit par vieillesse, c'étaient les derniers donc c'étaient les plus vieux et les quelques jeunes qui ont repris ont été confrontés à ce problème de pesticides et ça devenait très difficile. Finalement, aujourd'hui on se rend compte qu'on ne peut pratiquement des élevages de vers à soie que dans la zone Cévennes, dans la plaine, vers Saint Hippolyte du Fort, c'est fini, avec les traitements. » (Michel Costa, entretien mené le 22/01/18 à Monoblet)

S'y ajoute la problématique de la perte des savoir-faire et de la réimplantation de mûriers, arrachés pour la plupart :

« Plus personne pratiquement n'est capable de produire. Il faut former les gens, replanter des mûriers pour relancer l'activité et ça c'est difficile avec ces problèmes de pollution. Il faudrait un projet qui se limite à la zone montagnaise, aux Cévennes, à moins de choisir des zones dans la plaine très protégées. Il suffit que quelqu'un pas très loin qui traite pour que ce soit... ça paraît difficile. » (Michel Costa, entretien mené le 22/01/18 à Monoblet)

Et la sériciculture n'est pas forcément rémunératrice à ce jour au vu du peu de besoins en matière première. Michel Costa tire son revenu de la viticulture et de sa profession de conseiller en

agro-économie, spécialiste international en développement de la sériciculture (il a travaillé « en Chine, Thaïlande, Mexique, Colombie, Côte d'Ivoire, Madagascar, Inde, Russie... » pour le citer).

Les embûches s'accumulent, mais l'activité tient. Et d'autres entreprises s'intéressent aux vers à soie. C'est le cas de Séricyne, start-up parisienne créée par une ingénieure agronome et une designeuse. Les deux fondatrices ont innové dans le textile en usant du ver à soie autrement : elles le font cracher¹⁴³ directement sur des structures en 3D, ce qui leur permet de produire des volumes et donc des objets de luxe dans les domaines du flaconnage de parfums, des luminaires, du vêtement *etc.* (voir Illustration 13). Séricyne travaille avec l'industrie du luxe à Paris, en Suisse et en Italie. C'est d'ailleurs à Paris que se situe son siège, où se font « la création et la commercialisation » (Sarah Costa, entretien mené le 23/01/18 à Monoblet), et l'atelier se trouve dans la Filature de Gréfeuille, où se font « la conception et les prototypes » et où sont employées quatre personnes.

Illustration 13. Lampe en « soie », par Séricyne. Source : site internet de Séricyne¹⁴⁴.



Des réseaux se constituent, donc, à des échelles locales, nationales, voire internationales avec l'industrie du luxe ; et avec l'importation du fil chinois, pour le moment, qui rappelle à la fragilité du système sur lequel s'établit une partie de la production (Arsoie Cervin à Sumène, Soierie des Cévennes à Monoblet).

Les collectivités accompagnent maintenant ce développement initié par des privés. Depuis 2011, la mairie de Saint-Hippolyte-du-Fort soutient le Musée de la Soie de diverses manières, sous condition, comme nous l'explique Muriel Berthault, présidente du musée et conseillère municipale en charge de la culture :

« Je ne sais pas à l'origine, je suis ici depuis 2004. Il y a eu des subventions, mais lesquelles à l'origine, je ne peux pas vous dire. Je peux vous dire le changement depuis 2011. Les locaux appartiennent à la mairie à qui on ne paye pas de loyer et qui nous chauffe, entretient les locaux, la collection a été rachetée par la mairie et on a une subvention annuelle de fonctionnement. On est énormément soutenu par la mairie. Avant 2011 j'étais pas dans la direction, donc je ne sais pas exactement pourquoi ça périlait, mais en tout cas financièrement ça ne tenait plus et surtout il y

¹⁴³ La matière est alors la séricine, d'où le nom de la start-up.

¹⁴⁴ [En ligne] URL : <https://www.sericyne.fr>

avait des énormes travaux de mises aux normes. Et la mairie voulait bien le faire si elle avait aussi un droit de regard sur ce qui se passait. C'est ce qui se fait maintenant et ça se passe vraiment bien. » (Muriel Berthault, entretien mené le 15/01/18 à Saint-Hippolyte-du-Fort)

La mairie semble être dans une position de soutien bénéfique au maintien de l'activité du musée et de sa visibilité. Aussi, Piémont Cévenol intervient, dans un autre registre, en développant le Carré de Soie :

« Carré de Soie, ça en fait c'est surtout dans le contexte de la randonnée. En fait, c'est des découvertes du paysage et des spécificités culturelles liées à la soie. C'est vrai que quand on passe dans le coin, on voit soit les champs de noyers, soit une ancienne magnanerie ou une ancienne filature... Enfin bref, on a un patrimoine culturel qui est très très lié à la soie. » (Sarah Costa, entretien mené le 23/01/18 à Monoblet)

Le Carré de Soie concerne quatre sites : Cognac-Lasalle, Cros, Monoblet et Saint-Hippolyte-du-Fort. C'est un atout touristique, nous dit Philippe Castanon, maire de Monoblet :

« Ça va être un plus bien sûr. L'offre touristique je trouve, sur notre secteur, peut être encore largement développée. (...) [Le Carré de Soie] c'est un projet qui est pas récent mais qui aboutit maintenant. C'est comme les dossiers. Si vous avez une pile de dossier, le dossier qui arrive en haut de la pile il est traité. Donc celui-là, son tour était venu. On a pu bénéficier au niveau intercommunal d'aides différentes. À ce niveau-là, je pense que l'intercommunalité est... dans la mesure où il y a cette volonté de maîtrise des compétences¹⁴⁵. Dans la mesure où il y a volonté de la communauté de communes de revenir sur les petites communes, même si on comprend que les grosses infrastructures doivent être situées sur les bourgs, c'est quand même des plus. Ce retour par exemple sur ce sentier Carré de Soie, ça va pas faire vivre Monoblet, mais c'est un petit plus. Et des petits plus, le petit plus de l'adhésion au Parc National¹⁴⁶, le petit plus d'être dans la zone de l'UNESCO¹⁴⁷, et quand on fait la somme des petits plus, ça fait des gros plus. À l'arrivée, ça fait des différences. » (Philippe Castanon, entretien mené le 23/01/18 à Monoblet)

La façon dont Philippe Castanon parle du Carré de Soie est un indice du temps long de l'action des collectivités et de leurs difficultés à s'emparer de certaines thématiques du développement local. De la même manière, un technicien de Piémont Cévenol commente :

« – *Technicienne* : [L'entreprise Jallatte¹⁴⁸] innove aussi avec des super semelles, des super crampons, des super lacets... c'est leur truc à eux. Et on se dit il peut aussi y avoir des liens avec Séricyne. Pas forcément sur le produit soie, mais sur la manière de traiter le tissu *etc.* Il peut y avoir des liens, de l'ébullition de cerveaux à faire, donc voilà. Ça c'est ce qu'on voudrait faire. Mais Séricyne est encore très jeune. Ils sont ici depuis quelques mois, ils sont ici depuis juste avant l'été je crois. Mai-juin [2017], donc, oui. On attend de voir. Et puis quand je dis pérenniser des entreprises comme ça, il faudrait arriver à relancer de la production, quelque part, de vers à soie. (...) C'est toute une filière. Parce que c'est super, monsieur Costa, mais s'il lui arrive quelque chose, Séricyne n'a plus aucun apport derrière. Elle n'a plus de vers. Qui dit plus de vers, dit plus de matière première. Donc il y aurait tout un travail de fond à faire pour voir si ça ne peut pas être un complément de revenus

¹⁴⁵ Dont la compétence tourisme, dont il a pu parler plus tôt dans l'entretien.

¹⁴⁶ Monoblet rejoint l'aire d'adhésion du Parc National des Cévennes en 2014.

¹⁴⁷ Le bien inscrit à la liste du patrimoine mondial dont fait partie Monoblet s'intitule « les Causses et les Cévennes, paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen ».

¹⁴⁸ Jallatte est l'entreprise phare de Saint-Hippolyte-du-Fort, qui lui vaut son titre de « capitale mondiale de la chaussure de sécurité ». Fondée par Pierre Jallatte en 1947, l'entreprise (spécialisée dans la chaussure de sécurité, donc) connaît une croissance très rapide et emploie près de 900 personnes, sur le site initial, dans les années 70. Des usines sont ouvertes à Alès, puis en Allemagne et en Espagne. Pierre Jallatte vend son entreprise en 1984 au groupe André : le centre de décision s'éloignant du site de production, commencent alors de multiples restructurations et délocalisations. Aujourd'hui, la direction reste à Saint-Hippolyte-du-Fort, les fabriques sont en Tunisie et l'entreprise appartient au groupe italien U-Invest (informations recueillies auprès de Georges Argeliès, ancien directeur adjoint de Pierre Jallatte, entretien mené le 25/01/18 à Saint-Hippolyte-du-Fort).

par exemple des agriculteurs existants. (...) Il y a tout un travail de relance de filière où il faut faire de la transmission de savoir-faire parce que, mine de rien, il y a plus beaucoup de monde qui ont le savoir-faire, aussi. Alors même si les petits, ici, tous ont à un moment donné dans leur cursus en primaire un ver à soie à ramener à la maison pour faire manger des feuilles... ça reste un ver à soie quoi. (...) Il y a un vrai savoir-faire et ce savoir-faire il faut réussir à le préserver. Donc on a tout un travail à faire sur l'emploi-formation, sur les savoir-faire locaux qui pourraient être valorisés, par rapport par exemple au territoire urbain autour on pourrait aussi. Mais c'est toujours pareil. Qu'est-ce qu'on veut faire ? Les idées on en a plein : faut juste les choisir.

– *Aurélio Labat* : Et l'interco accompagne sur la filière soie par des actions, des subventions ?

– *Technicienne* : (...) Au niveau de la commission économique globalement ça fait deux ans et demi qu'on souhaite engager une réflexion...non, plus...trois ans. Au départ c'était mettre en place un certain nombre d'exonérations qui existent et qui existent sur des territoires voisins. Donc ça même si la vice-présidente y est favorable, ça n'a pas réussi à passer le cap de ce que nous on appelle le bureau, c'est-à-dire la réunion des vices-présidents qui a lieu le mercredi. Bon. Ce qui est bien dommage parce qu'en fait ça aurait coûté pas grand-chose, mais en image ça peut rapporter. C'est à dire qu'en gros c'est de l'exonération d'entreprises innovantes, des choses comme ça, qui de toute façon n'existent pas pour l'instant, donc en fait ça va pas nous couper une recette existante et au mieux ça peut permettre ne serait-ce qu'à une entreprise de venir. » (Technicien, entretien mené en février 2018)

Plusieurs éléments sont à retenir de cet extrait : l'intercommunalité ne soutient pas encore, spécifiquement, la filière soie. Sont soulignées les difficultés à relancer la filière agricole (formation et transmission de savoir-faire, avant tout) et à organiser un système productif local¹⁴⁹ (des entreprises trop jeunes – Séricyne – et des liens, qui n'existent pas encore, à créer entre entreprises) : bref, de telles actions semblent requérir beaucoup de temps. D'autant que l'EPCI semble avoir des difficultés à n'émettre ne serait-ce qu'une aide à l'installation ou à l'accompagnement d'entreprises dans ce secteur (« ça fait deux et demi qu'on souhaite engager une réflexion... non, plus... trois ans » – et quand quelque chose est finalement proposé, le projet est retoqué : « ça n'a pas réussi à passer le cap de ce que nous on appelle le bureau »), alors organiser des formations ou la filière, qui plus est quand les élus préfèrent financer des zones d'activité plutôt que du temps-agent d'animation de réseau (voir Chapitre 4.C.1.) ? Nous comprenons pourquoi c'est par le biais du tourisme et de la mise en valeur d'un patrimoine « déjà-là » (magnaneries, musée...) que Piémont Cévenol investit le sujet, avec le Carré de Soie, levier simple de développement autour de sentiers de randonnée, investis par ailleurs (UNESCO ou Parc National). Levier simple, qui ne permet malheureusement pas de structurer la filière soie.

Ce sont les acteurs privés qui sont à la manœuvre pour organiser du lien : Patrick Ducros, gérant de l'Artisanale du Cachemire, à Saint-Martial (au Nord-Ouest de Piémont Cévenol, entre Lasalle et le Vigan), entreprise de confection de vêtements de luxe (en laine cette fois-ci), propose en 2017 de créer la Route de l'Excellence, un label valorisant les entreprises du textile et la fabrication française dans le Gard surtout, et alentours. Pourraient être concernées l'Arsoie Cervin, la Soierie des Cévennes,

¹⁴⁹ Système productif local que nous entendons selon la définition qu'en donne Géoconfluences : « un SPL est une concentration, sur un territoire géographiquement délimité, d'unités productives de type PME-PMI, spécialisées dans un secteur d'activité, autour d'un métier ou d'un type de produit, à la fois concurrentes et complémentaires, appuyées sur des structures d'animation, des dispositifs de formation, en association avec les autres acteurs du territoire. » [En ligne] URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/systemes-productifs-locaux-spl> [dernière consultation le 17/05/2021].

Séricyne, Jallatte, l'Artisanale du Cachemire bien sûr, Chanel (à Nîmes)... La Route de l'Excellence dépasserait la seule soie et l'intégrerait dans un réseau plus large d'entreprises. À ce jour, ce label n'existe pas, en parler nous permet en revanche d'essayer de situer d'où vient l'impulsion d'une dynamique à l'échelle locale.

L'action publique permet cependant l'action culturelle et la valorisation du patrimoine, avec le Carré de Soie et avec les musées par exemple. C'est le cas du Musée de la Soie, c'est aussi celui du Musée des Vallées Cévenoles à Saint-Jean-du-Gard :

« On a sur Saint-Jean-du-Gard le Musée des Vallées Cévenoles qui fonctionnait d'une certaine manière. On n'était pas concurrentiels. Là, ils ont eu énormément de fonds. Ils viennent de rénover une énorme filature. C'est magnifique. Ils en ont fait un musée trop beau. Ils ont rénové. La collection, c'est les vallées cévenoles. Il y a la soie, les châtaignes, l'élevage. C'est génial. Ils ont des moyens énormes. Ils communiquent comme nous on peut pas. On a déjà deux groupes qui ont décommandé ici parce que finalement ils ont trouvé autre chose, moi je sais que c'est là-bas. Bon il faudrait pas que... Je sais qu'on va être en difficulté au moins la première année, l'attrait de la nouveauté. Et d'autres part je trouve que c'est un super musée. Je les ai déjà contactés. J'ai fait des prêts de livres avec la conservatrice adjointe. On a des bons contacts. On va plutôt essayer de... ceci dit, eux ils ont absolument pas besoin de nous. On est une petite mouche sur leur passage. Il y a quand même moyen de jouer sur la complémentarité plutôt qu'autre chose. Et c'est vraiment un beau musée. Et là c'est extraordinaire d'avoir pu avoir ces fonds-là pour faire ça. Je vais pas commencer à dire de pas aller là-bas. On a quand même un peu peur. On est un peu crispées. Saint-Jean-du-Gard, c'est à un peu moins de 45 min en voiture. C'est pas loin mais ça tourne, ça tourne, on passe par Lasalle... C'est pas tout loin, c'est pas tout près. Mais les autocaristes, qu'ils viennent ici ou là-bas... On a Nîmes, le musée de la romanité qui va ouvrir aussi cet été. Ça nous fait moins peur : on n'est pas sur la même chose, mais ça fait deux gros musées avec des gros, gros moyens. Après ça peut faire une émulation et faire dire que dans la région, il y a des super musées. Ici, on joue la carte du petit musée avec du personnel très à l'écoute. Des musées comme ça¹⁵⁰ ne peuvent pas ouvrir ça. De l'élevage, il y en aura pas à Saint-Jean-du-Gard par exemple. Il faut appuyer là où on est fort. Ça peut faire une bonne émulation. C'est sur des thèmes plus lointains la romanité, mais quand même. Ici on a le musée du protestantisme sur Anduze qui est très intéressant aussi. » (Muriel Berthault, entretien mené le 15/01/18 à Saint-Hippolyte-du-Fort)

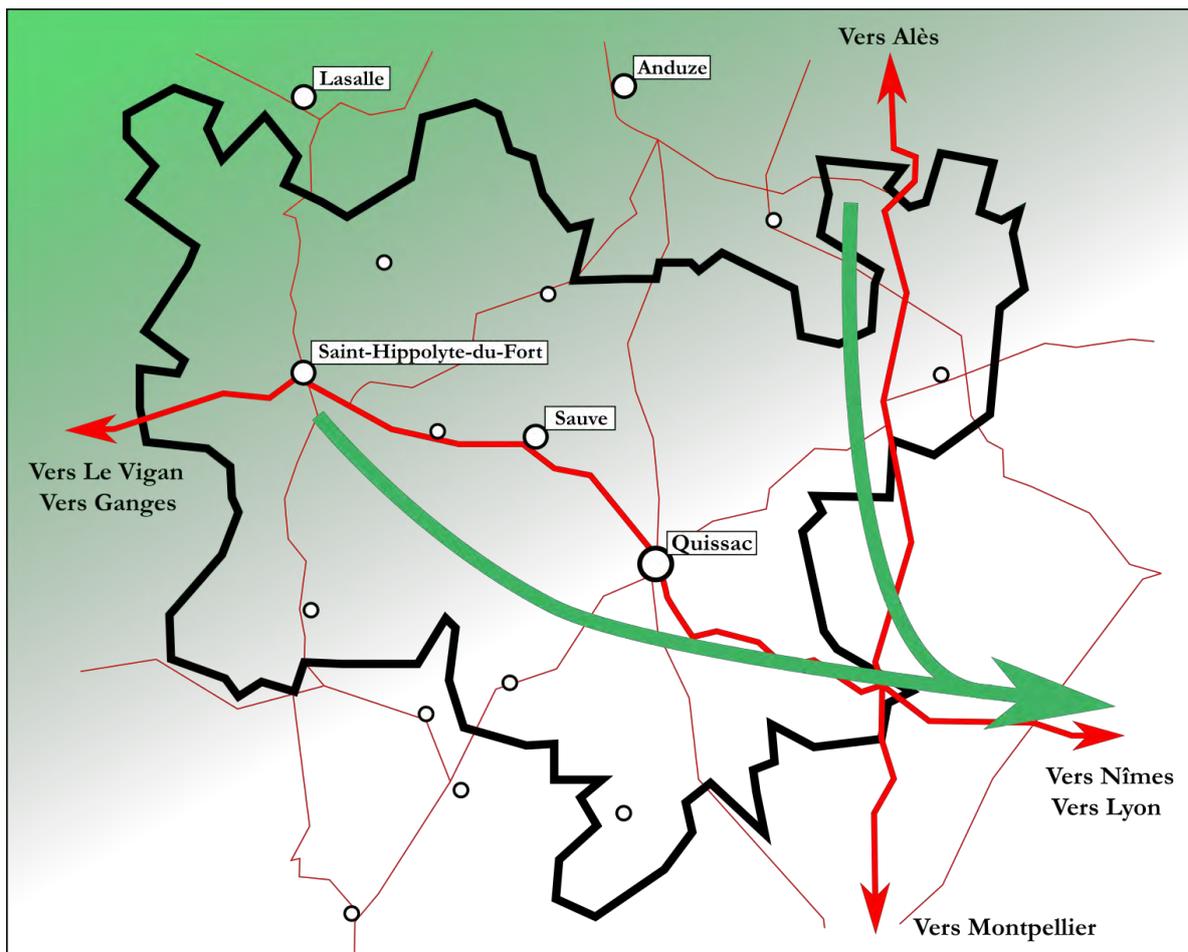
Transparaît dans ce discours une concurrence entre établissements, quand bien même l'enquêtee essaie de construire sa logique autour de la notion de « complémentarité » et d'« émulation » : il existe une différence de taille entre les musées et d'attractivité des publics qui risque d'impacter le nombre de visiteurs du Musée de la Soie. Surtout, si l'on note une volonté d'aller vers de la complémentarité, il n'est à aucun moment fait part d'une quelconque politique commune qui serait établie entre musées et entre collectivités, ni en amont de la construction du musée, ni en aval. Nous n'avons pas les éléments pour dire s'il y en a eu ou non, il faudrait enquêter sur ce point en particulier. Cependant, il y a eu des « prêts de livres », qui participent d'une bonne entente, certes, mais il est fait état de 15 ans de réflexions et de travaux et de 14 M€ de budget pour la « Maison rouge » du Musée des Vallées Cévenoles¹⁵¹ : comment se fait-il que la coordination avec l'existant semble aussi faible et que, si elle a lieu, la directrice d'un musée voisin (en termes de proximités thématiques et géographiques) n'y soit pas associée ? Selon nous, cela vient appuyer le principe d'une concurrence entre territoires périphériques, toujours dans une logique promotionnelle sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

¹⁵⁰ À Nîmes ou à Saint-Jean-du-Gard.

¹⁵¹ Source : La Tribune [En ligne] <https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/lifestyle/culture/2017-09-15/le-musee-des-vallées-cevenoles-ouvre-ses-portes-750418.html>

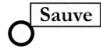
Pour résumer le cas de la ressource territoriale – du moins dans un processus de territorialisation – qu’est la soie dans les Cévennes, nous proposons deux chorèmes récapitulatifs (voir Figure 18 et Figure 19). Nous avons choisi de porter la focale sur l’échelle de Piémont Cévenol pour montrer que le territoire diffère du territoire de la ressource : il semble donc nécessaire d’en passer par des coopérations entre périphéries pour la travailler au mieux, coopérations dont nous vu qu’elles ne sont pas encore réfléchies. Enfin, relevons que la soie en Piémont Cévenol ne concerne à ce jour pas plus d’une douzaine d’emplois, en comptant le secteur agricole (sériciculture), les entreprises (Soierie des Cévennes et Sérycine) et la culture (le Musée de la Soie à Saint-Hyppolite-du-Fort). La soie fait-elle sens commun à l’échelle de ce territoire de 21 500 habitants ? Est-elle un secteur d’avenir, avec les difficultés que nous avons soulignées, liées tant à la production séricicole (pollutions et formation des éleveurs) qu’aux coopérations territoriales dont elle est dépendante (et qui ne sont pas activées) ? À moins de recréer un discours sur cet objet pour transformer son rôle à l’échelle locale pour en faire un lien/un « liant » collectif, il semble que la soie ne soit condamnée à rester du domaine de la niche économique, dans un réseau de l’industrie du luxe, et du domaine du patrimoine culturel, générant une rente touristique. Faire *récit territorial*... c’est bien l’enjeu des territoires nouvellement fabriqués.

Figure 18. La soie, une ressource à faible valeur ajoutée jusqu'aux années 70.



Légende

Repères géographiques

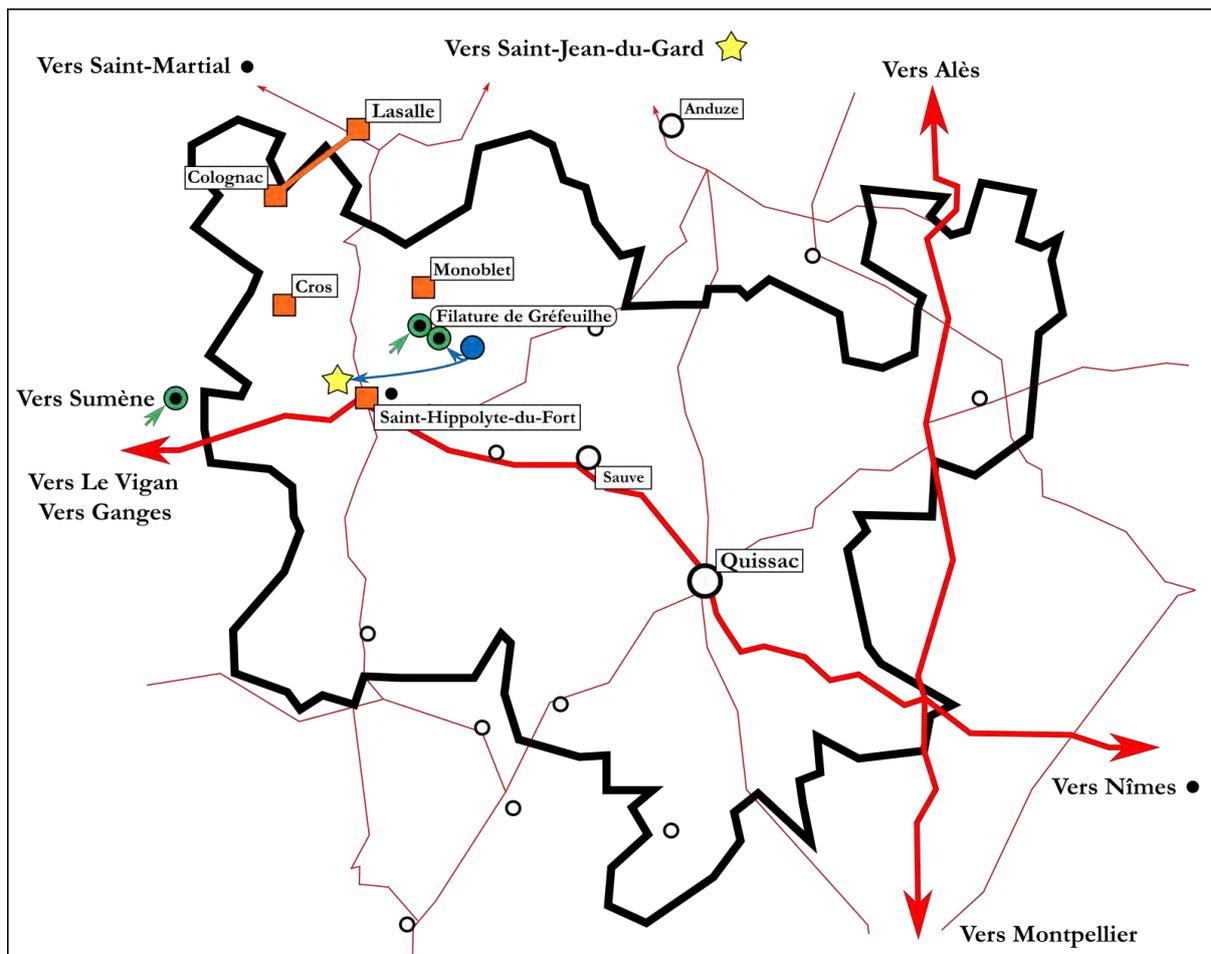
-  Limites de l'actuel EPCI
Piémont Cévenol
-  **Quissac** Chef lieu de l'EPCI
-  **Sauve** Petites villes principales
-  Bourgs notables
-  Axes principaux
-  Axes secondaires

Production de soie jusqu'aux années 1970

-  Zone historique de production de la soie
(nombreuses magnaneries et bonneteries :
5 à 30 dans chaque village)
-  Export du fil brut pour le tissage, vers Lyon

Réal. : Aurélio Labat.

Figure 19. La soie, une ressource en cours de territorialisation ?



Légende

Repères géographiques

- Limites de l'actuel EPCI Piémont Cévenol
- Chef lieu de l'EPCI
- Petites villes principales
- Bourgs notables
- Axes principaux
- Axes secondaires

La soie, un patrimoine revisité depuis les années 1980

- Ferme de Michel Costa (l'un des derniers sériculteurs)
- Fourniture de vers à soie par Michel Costa
- Entreprise qui travaille la soie (Soierie des Cévennes, l'Arsoie Cervin, Séricyne)
- Import du fil de soie depuis la Chine (la Chine produit 99 % de la soie mondiale)
- Entreprises textiles d'une potentielle Route de l'Excellence (Artisanale du Cachemire, Jallatte, Chanel...)
- Intervention des collectivités locales
- Village du Carré de Soie
- Musée (présentant un patrimoine autour de la soie)

Réal. : Aurélio Labat.

Conclusion du quatrième chapitre

Nous sommes revenus dans ce quatrième chapitre sur les moyens et les capacités des communautés de communes périphériques à établir des projets de territoires. Avec des finances locales contraintes et une autonomie financière faible (Chapitre 4.A.), les communautés de communes vont chercher de l'ingénierie de projet dans des structures supra-communautaires (Chapitre 5.B.). Et même si c'est ce que prévoyait la loi Voynet, la gouvernance s'en trouve complexifiée : de fait, le projet est finalement établi à une échelle autre que celle de l'intercommunalité, alors qu'elle est compétente en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. Les communautés de communes déploient donc tout de même des « stratégies » visant le développement territorial. Seulement, sans moyens humains et financiers suffisants, ces stratégies sont souvent des répliques de politiques menées ailleurs ; elles sont peu territorialisées et c'est en cela que nous les qualifions de « génériques » : ce sont les zones d'activités pour l'économie productive (Chapitre 4.C.1.), la résidentialisation (Chapitre 4.C.2.) et la touristification (Chapitre 4.C.3.) pour l'économie présentielle. Et lorsqu'une ressource territoriale est en cours de construction, des limites apparaissent quant à sa portée et à son sens même (Chapitre 4.C.4.). C'est ce dernier point sur lequel nous nous interrogeons pour conclure ce chapitre : l'incessante fabrique des territoires ne s'accompagne-t-elle pas d'une perte du sens des territoires, leurs appropriations par les habitants – appropriation *a priori* consubstantielle au territoire – et leurs trajectoires s'en trouvant affectées par un déficit de passé et d'avenir ?

Nous rejoignons Nathalie Heinich (2018) dans la définition qu'elle donne de l'identité et de la place qu'elle accorde au récit dans cette définition, en ce que cette approche trouve une application dans le récit territorial. Cependant, nous n'en tirons pas du tout les mêmes conclusions : quand Nathalie Heinich s'appuie dessus pour remettre en cause le constructivisme critique (et l'usage qui en serait fait à des fins critiques de l'identité), nous dénonçons au contraire l'injonction à la production identitaire induite par la fabrique des territoires qui, elle, implique une auto-narration factice et dévoie ce que pourrait être l'identité. Selon elle, donc, l'identité relève de trois « constats » (pp. 26-29) :

- i) L'identité est soumise à transformation dans le temps, « qui invalide de fait la conception essentialiste » (p. 27) ;
- ii) L'identité relève d'une « dimension narrative, qui implique non seulement un processus plutôt qu'un état, mais également un récit plutôt qu'un fait brut » (p. 28) ;
- iii) L'identité est plurielle.

Il ne faut cependant pas, selon Nathalie Heinich, en conclure par une posture constructiviste critique qui nierait la consistance des représentations : « que l'histoire d'une nation ou qu'une biographie individuelle soient tributaires d'un travail de narration, de réflexivité, de reconstruction n'implique pas pour autant que ce à quoi elles réfèrent ne soit qu'une "illusion", artificielle, voire mensongère » (p. 30). En effet, l'identité, en ce qu'elle « n'est pas donnée mais produite » (p. 107), est « parlée, comme l'est toute représentation mentale partagée », « actée », « symbolisée » et « instituée » (*ib.*). Aussi, l'identité est investie, ce qui se perçoit dans la pratique :

« Et l'on peut dire aussi qu'elle est plus ou moins investie, dès lors que les opérations qui "font" l'identité passent par des manifestations émotionnelles (par exemple, pleurer en écoutant l'hymne national), témoignant de l'attachement que lui vouent les sujets. Ce pourquoi on y a accès non par le postulat d'un état abstrait mais par l'observation d'actions concrètes, en situation : la perspective adéquate pour en rendre compte relève de la sociologie pragmatique, axée sur les actions en situation réelle. » (Nathalie Heinich, 2018, p. 107)

Or, les territoires fabriqués ne sont ni des représentations partagées, ni ne sont investis. Leur production ne s'appuie pas sur une pratique de l'espace. L'identité produite à cette échelle ne peut qu'être factice, soit relevant d'un récit ne reposant plus sur rien. La critique que fait Nathalie Heinich du constructivisme critique, renvoyée à la lecture de la fabrique des territoires, porte critique de la logique technico-administrative elle-même :

« Utilisé dans une perspective critique, l'argument de la "construction" historique et sociale glisse du statut de découverte à celui de lieu commun, à force d'être ressassé, puis de dénonciation, le "construit" devenant synonyme de "fabriqué" au sens de factice, donc d'inauthentique, relevant au mieux d'une "fable", d'un "mythe". Or que reste-t-il du mythe, une fois repéré comme tel ? Rien, et c'est bien la conclusion que tirent les adeptes de ce constructivisme critique : ce qui n'a ni véritable existence ni authenticité, on peut en faire ce qu'on veut, le modifier à loisir, s'en débarrasser ou le transformer à sa guise. C'est là le programme qui sous-tend, plus ou moins explicitement, toute réduction de la notion d'identité à un simple "discours", soumis aux aléas de la temporalité, du récit et de la variabilité des points de vue : l'élimination pour cause d'inconsistance. » (Nathalie Heinich, 2018, pp. 31-32)

Car n'est-ce pas la fabrique des territoires – et par là les choix politiques qui la pilotent – le processus qui provoque justement l'évidement identitaire, ôtant tout sens au territoire conçu « qui n'a ni véritable existence ni authenticité » et dont « on peut en faire ce qu'on veut, le modifier à loisir, s'en débarrasser ou le transformer à sa guise » (*op.cit.*) ? Le « mythe » inconsistant qu'est le territoire conçu l'est non pas à cause du constructivisme critique, qui permet de constater cet état de fait, mais à cause de la logique technico-administrative qui est bien, elle, « le programme qui sous-tend, plus ou moins explicitement, toute réduction de la notion d'identité à un simple "discours" » (*op.cit.*).

C'est pourtant bien d'un discours dont auraient besoin les territoires, sous la forme d'un nouveau récit : que ce soit *un nouveau récit territorial* (2019) pour Olivier Bouba-Olga ou un *nouveau récit pour les campagnes* (2020) pour Valérie Jousseau, en tout cas, une nouvelle manière de se raconter collectivement, au-delà du récit métropolitain où les territoires périphériques tentent de se définir chacun, isolé, sans trajectoire commune, où le tous contre tous prévaut finalement.

Les communautés de communes sont des territoires de gestion. En ce sens, elles sont ancrées dans le présent : elles ont des compétences leur permettant d'agir à des fins de gestion du quotidien des résidents de leurs territoires. Les communautés de communes sont aussi des territoires de projets – malgré les limites que nous avons mises en évidence, elles ont des compétences qui les poussent à le devenir. En ce sens, elles invitent le futur dans le présent : elles sont censées produire un projet orientant l'action publique actuelle vers une perspective d'avenir qu'elles se choisissent – par un processus de diagnostic et de prospective. Par le projet de territoire visant le développement intracommunautaire, tout territoire est responsable de son futur dans un État où la place de chacun n'est plus définie par un récit national unificateur. Chacun doit se raconter et se projeter, c'est-à-dire tout à la fois produire un passé et un futur pour se transformer en *lieu* au sens de Jean-Didier Urbain :

« Que le scénario qui transforme un espace en un lieu soit à jouer, joué ou déjà joué et seulement souvent n'est pas l'essentiel. Quel que soit son état (virtuel, actuel, passé), c'est l'ajout narratif en lui-même qui compte. Projet, événement ou mémoire, comme programme, action ou trace, l'important est que ce scénario transcende un espace en un réceptacle dramaturgique faisant précisément de lui un lieu. Par opposition à la *description*, dont l'espace procède, acte de discours ou d'aménagement qui relève du plan, de la topographie, de la perspective, du panorama, de l'organisation d'un état – un acte qui, somme toute, "plante le décor" –, le lieu relève du récit, de la *déjésse*, de l'action, qu'elle soit projetée, réalisée ou souvent. C'est ce récit potentiel, actuel ou révolu inscrit dans un espace qui le sublime en lieu.

Le lieu résulte de l'appropriation d'un espace par une mise en intrigue particulière imposant un modèle d'interprétation et d'usage. (...) Si l'étendue est un vide primitif, et l'espace un état intermédiaire de droit ou de fait de structuration de ce vide, le lieu survient ensuite, quand un imaginaire s'empare de cette structure pour s'y mettre en scène, en la remplissant alors de projets et de sujets, d'aventures ou d'habitudes, d'accidents ou de rites, d'épisodes et de flux, d'enchaînements d'actes et de personnages qui lui donnent un *sens* – le terme étant ici à prendre tant dans son acception cardinale d'orientation que dans son acception sémantique. » (Jean-Didier Urbain, 2010, p. 101-102)

Dans les termes de Jean-Didier Urbain, la fabrique des territoires cherche à transformer des espaces en lieux, en les remplissant de récits du passé et du futur. Or, ces récits sont de fait aussi factices les uns que les autres. D'une part, dans la fabrique des territoires, le passé se construit *a posteriori* de la délimitation d'un territoire et n'est pas à son origine (voir Chapitre 3.A et Chapitre 3.B.) contrairement au procès de genèse territoriale tel qu'envisagé par Henri Lefebvre ou Claude Raffestin. D'autre part, à son tour, le futur est absent : la production du projet de territoire censé orienter l'action a un coût que les communautés de communes ne peuvent pas assumer (voir Chapitre 4.A. et Chapitre 4.B.). Sans passé ni futur, il n'y a plus d'autre horizon que le présent (Hartog, 2003), dont la production est pilotée à distance par les centralités (Chapitre 5). Martin Vanier, en revenant sur l'exercice national de prospective mené par la DATAR entre 2009 et 2012, intitulé *Territoires 2040*, convoque la figure du dieu romain à deux faces Janus pour présenter ses réflexions sur les apports de ce travail : « un visage tourné vers le passé, un autre vers le futur, il est le dieu du passage, celui des commencements et des fins, mais aussi celui des choix, des portes et des clés. Inépuisable mythologie pour la prospective ! » (Vanier, 2015, pp. 85-86). Principe stimulant que celui d'un futur s'appuyant sur un passé et sur des choix au présent. Mais cette déité semble être doublement aveugle à l'échelle des territoires, qui eux, naviguent... à vue.

*PARTIE 3. Des relations inter-territoriales
qui dysfonctionnent*

*Où l'on étudie les relations entre les éléments du système
pour interroger l'inter-territorialité depuis ses pratiques*

Après avoir montré les difficultés des périphéries à répondre aux injonctions qui leurs sont faites de se raconter et de se projeter, nous nous intéressons désormais aux relations qu'elles entretiennent avec les autres territoires : existe-t-il des lieux – institutionnels ou autres – au sein desquels les relations inter-territoriales seraient pensées et organisées ? Comment dialoguent les territoires entre eux ? Autour de quels objets, de quelles ressources ? La question sous-jacente reste la suivante : au fond, depuis des années qu'il est question d'inter-territorialité, celle-ci a-t-elle pu être mise en œuvre, en partie du moins ?

Nous déclinons l'analyse des relations inter-territoriales selon deux axes qui, chacun, apportent de nombreux éléments permettant de répondre à cette dernière interrogation. D'une part, il s'agit d'étudier les relations verticales, avec l'État et la Région ; où nous nous demandons, finalement, qui pilote la production des territoires et l'inter-territorialité. D'autre part, il s'agit d'étudier les relations horizontales, avec les Métropoles et entre les périphéries elles-mêmes ; où nous nous demandons quelle place reste-t-il pour un projet commun.

Toutes ces considérations nous amènent à examiner la gouvernance intra-territoriale. Car si l'inter-territorialité semble si faible, aujourd'hui encore, et peu à même de répondre aux enjeux soulevés jusqu'ici dans nos travaux de recherche, il se peut que des clés de compréhension résident dans une démocratie représentative en crise.

Chapitre 5. Le gouvernement à distance : y a-t-il un pilote dans l'avion ?

Si l'on s'en tient à la « refondation » à laquelle appellent Xavier Desjardins et Martin Vanier (2017) selon le titre de leur article¹⁵², et que nous évoquons depuis le début de cette thèse :

« Désormais la grande question qui est posée à la décentralisation, et à travers elle à l'aménagement du territoire, c'est l'articulation des politiques publiques, à la fois horizontalement entre collectivités de proche en proche, et verticalement entre collectivités de niveau différentes. Qu'on l'appelle interterritorialité, alliances des territoires, contractualisation coordonnée, il s'agit d'inventer un fédéralisme infranational, de s'éloigner du mimétisme des pouvoirs locaux avec la pseudo-souveraineté nationale, et d'entrer dans l'ère de la souveraineté partagée. » (Xavier Desjardins et Martin Vanier, 2017)

Nous allons enfin questionner l'inter-territorialité depuis ses pratiques. Pendant que l'État réaffirme sa volonté de contractualiser avec les collectivités rurales à travers les contrats de ruralité (voir Chapitre 5.A.), en parallèle du maintien – voire de l'accroissement – de la contractualisation entre territoires d'échelons différents (ex. : contrats régionaux 2018-2021, politique des bourgs-centres de la Région Occitanie, voir Chapitre 5.B.), les contractualisations horizontales – entre collectivités de même niveau – se développent, telles que le prévoit le législateur (contrats de réciprocité ville-campagne, 2015, associations intercommunautaires dans le cadre de Territoires d'Industrie, 2018 *etc.*, voir Chapitre 6). Ainsi, alors qu'il est de plus en plus question d'inter-territorialité et que la contractualisation est vouée à se développer toujours davantage, il semble nécessaire de se questionner sur la capacité des périphéries à négocier leurs relations avec les centralités dans un cadre contractuel.

Dans ce cinquième chapitre, ce sont les relations verticales que nous étudions, c'est-à-dire les relations avec l'État et avec la Région. Au vu de l'évolution des paradigmes guidant l'action de l'État auprès des territoires (Chapitre 5.A.1.), il est d'abord question de comprendre comment se redéfinit le rapport État/territoires et la conflictualité qui en découle (Chapitre 5.A.2.). Nous mobilisons la notion de gouvernement à distance (Epstein, 2006) pour approcher le modèle qui apparaît (Chapitre 5.A.3.). La Région aussi voit son action évoluer, du fait des récentes réformes l'affectant. Dans quel sens ? Nous notons une tendance à l'éloignement (Chapitre 5.B.1.) et à la normalisation de ses rapports aux territoires par ses méthodes de contractualisation (Chapitre 5.B.2.). Les conclusions de ce chapitre nous amènent à mettre au jour un renversement des rôles de l'État et de la Région auprès des territoires (Chapitre 5.B.3.).

¹⁵² DESJARDINS Xavier et VANIER Martin, 2017, « Pistes pour une refondation, urgente, de l'aménagement du territoire », *Telos* [En ligne], URL : <https://www.telos-eu.com/fr/societe/pistes-pour-une-refondation-urgente-de-lamenagemen.html>

A. L'État et le pilotage à distance

1. Restructuration du rôle de l'État dans un contexte libéral

Avec un État-providence dont les paradigmes sont remis en question par le libéralisme (voir Chapitre 1), est menée une large restructuration de ses services, en particulier au travers des démarches de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) à partir de 2007 puis de Modernisation de l'Action Publique (MAP) à partir de 2012. L'État vise une réforme structurelle, une réduction des dépenses publiques et une amélioration des politiques publiques. Cette restructuration se traduit par un retrait apparent de l'État des territoires, tant par la réduction des services à la population qu'il assure en leur sein que par le soutien aux territoires eux-mêmes, à travers ses services déconcentrés. En effet, par exemple, nous notons une réduction des effectifs dans les Directions Départementales Interministérielles (DDI)¹⁵³ et les préfectures. Le rapport interministériel sur la Constitution de secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles de mai 2019 indique que « de 2011 à 2017, les DDI ont perdu un quart de leurs effectifs et les préfectures 7 % » (Masurel et Gimonet (et *al.*), 2019, p. 7). Le premier paragraphe de ce rapport est clair, la réforme proposée vise le maintien de l'activité – non pas une amélioration du service – tout en opérant des économies : « l'objectif est de permettre aux services départementaux de l'État placés sous l'autorité des préfets d'accomplir leurs missions dans de bonnes conditions en réalisant concomitamment des gains de productivité sur leurs fonctions support¹⁵⁴ » (p. 7). Ce rapport est exemplaire de la politique menée par l'État auprès des territoires : les objectifs sont d'abord économiques.

Le retrait apparent de l'État est généralement regretté. La redistribution entre individus et entre territoires est un thème récurrent et cher à l'ensemble des acteurs rencontrés, publics comme privés. Certes, certains sous-estiment le coût de la redistribution. Gérard Blas, maire de Saint-Pons-de-Thomières, estime qu'elle « ne coûte pas tant : les territoires qui en ont le plus besoin sont les moins peuplés » (Gérard Blas, entretien mené le 30/07/2019 à Saint-Pons-de-Thomières). C'est oublier que le coût moyen d'un service par individu tend à augmenter avec la diminution de la densité de la population, c'est-à-dire avec la diminution de la fréquentation du service (Bonnal, Favard, Laurent et Ruiz-Gazen, 2011). La redistribution a un coût et résulte d'un choix de société, d'un choix politique donc. L'égalité des places nécessite la mise en œuvre d'un système redistributif important, de moins en

¹⁵³ Les DDI sont sous l'autorité des préfets des Départements. Elles regroupent une Direction Départementale des Territoires (DDT) – ou une Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) le cas échéant –, une Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) et une Direction Départementale de la Protection de la Population (DDPP).

¹⁵⁴ Où la nature des « gains » est bien la réduction du nombre d'agents, comme précisé plus loin : « en tout état de cause, les gains en effectifs – attendus sans dégradation de la qualité de service – seront étroitement corrélés aux chantiers de convergence et de simplification (...) que la mission recommande d'ouvrir au plus tôt au niveau central » (p. 10).

moins assumé : l'État libéral succédant à l'État-providence, au principe d'égalité des places est désormais préféré celui d'égalité des chances (Dubet, 2011).

Selon Serge Audier (2013), longtemps le néolibéralisme a été conçu comme « (...) un "ultralibéralisme", entendu comme une doctrine qui promeut la réduction drastique de l'État dans la vie économique et sociale, au bénéfice du secteur privé et des forces du marché, le tout sur fond d'une conception viscéralement individualiste » (p. 21). Cependant, toujours selon Serge Audier, en suivant les travaux de Michel Foucault, il s'avère que l'apparent retrait de l'État peut cacher une forme d'« interventionnisme » (p. 22), « (...) une nouvelle modalité de l'action étatique visant à promouvoir partout – y compris dans son propre fonctionnement – et volontairement une société de concurrence généralisée » (*ib.*)¹⁵⁵. Cet état de fait n'a pas échappé aux commentateurs de l'action publique qui voient dans les modalités actuelles du financement des projets de territoires une mise en concurrence de ces territoires. En effet, la politique d'égalité des chances a d'abord été pensée sur un principe coopératif de « généralisation du développement local comme stratégie d'ensemble de la nation » (Estèbe, 2015, p. 38), où « la somme des projets de développement local fera[it] développement national » (*ib.*), notamment avec les lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999. Mais la politique d'égalité des chances finit par participer de la concurrence généralisée :

« (...) L'égalité des chances devient compétitive, peut-être sous l'influence de modèles importés du Royaume-Uni (dits du *new public management*), mais aussi en raison de l'incapacité des gouvernements à assurer à chaque territoire un contrat apportant les financements à hauteur des ambitions du « projet ». La compétition s'organise peu à peu à partir de 2004-2005, grâce à un instrument – l'appel à projets – qui consiste à mettre en compétition les territoires pour accéder à de la ressource rare, face à des mécanismes de sélection souvent opaques, présentant tous les aspects d'un concours ouvert : dossiers, jurys, grand oral, délibération... » (Philippe Estèbe, 2015, p. 38-39)

Philippe Estèbe se fait critique de ce système d'aides – ou de développement – qui tend à délaissier certains territoires, qui plus est parmi les plus vulnérables :

« L'égalité compétitive correspond au tournant des années 1990-2000 décrit par Neil Brenner où l'on voit, face à la mondialisation, les États faire alliance avec les grandes, voire les très grandes villes. Cela se traduit en France par la démultiplication d'appels à projets qui tendent tous à se focaliser sur les grandes villes : coopération métropolitaine, pôles de compétitivité, plan universitaire (dit « plan campus »). En clair, l'égalité compétitive devient le moyen, pour les gouvernements, de focaliser l'argent public sur les sites qui paraissent les plus stratégiques pour la nation. Les autres territoires, comme dans tout système libéral, ont droit à des filets de sécurité, des compensations financières ou des lots de consolation (comme les pôles d'excellence rurale, lointains cousins champêtres des « pôles de compétitivité »). (Philippe Estèbe, 2015, p. 39)

Dans le même ordre d'idées, dans son rapport au Sénat *Pour une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales : vers une nouvelle génération de contrats* (2012), Georges Labazée rentre plus en détails sur les dysfonctionnements qu'induisent les appels à projets, multipliés en quelques années :

« La multiplication de ces procédures a des effets pervers. Tout d'abord, elle risque de mettre à l'écart les territoires qui n'ont pas les moyens suffisants, en matière d'ingénierie notamment, de

¹⁵⁵ Nous nous inspirons ici de l'introduction de la thèse de Lucie Miramont (Lucie Miramont, 2020, *Recompositions sociales depuis une scène indépendante à Lima. Cumbia fusión et gráfica popular dans un contexte néolibéral*, Thèse, Anthropologie, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 394 p).

développer des projets à chaque fois qu'un nouvel appel à projets est lancé. En ce sens, le risque existe que ces politiques ne profitent à chaque fois qu'aux territoires qui ont déjà développé un certain nombre d'outils. Ensuite, les modalités de sélection des projets répondent à une logique descendante, qu'il convient de ne pas multiplier à l'envi. La sélection intervient souvent au niveau national, dans des délais très courts, ce qui ne permet pas de réelle prise en compte des spécificités des territoires. (...) Enfin, la lisibilité des différentes actions menées est amoindrie. La multiplication des politiques sectorielles en parallèle des CPER¹⁵⁶ pourrait avoir pour conséquence, à terme, de les vider de leur sens (...). Elle porte atteinte à la clarté et à la cohérence des relations partenariales entre l'État et les collectivités. (...). Par ces appels à projets, l'État sollicite un engagement financier supplémentaire des collectivités, dans des domaines où elles n'avaient pas nécessairement prévu d'intervenir ou de dépasser l'engagement fixé dans le cadre de la négociation des CPER. L'État n'assure en effet qu'une partie du financement des projets retenus, laissant aux collectivités et aux acteurs concernés le soin de compléter leur financement. La multiplication des appels à projets entraîne donc des tensions au niveau de la programmation budgétaire des collectivités. » (Georges Labazée, 2012, pp. 17-19)

Ces mêmes dysfonctionnements sont pointés dans le *Rapport d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires* (2018) d'Arnaud Viala, Jean-François Césarini et Guillaume Vuilletet. Nous vérifions nos propos précédents : les territoires avec le moins d'ingénierie sont défavorisés et la cohérence de l'action publique est moins lisible. De plus, les appels à projets renvoient à une logique descendante et normative ; aussi, les budgets des collectivités sont contraints par le fléchage budgétaire que provoque le co-financement des projets retenus. C'est ce second point que nous allons étudier maintenant au travers de la notion de « gouvernement à distance ».

2. Conflictualité État/territoires

La ligne directrice de l'État reste obscure pour la plupart des interlocuteurs rencontrés lors de l'enquête, si ce n'est celle de se dégager de ses responsabilités locales. Les objectifs d'aménagement du territoire en eux-mêmes restent soumis à variations conjoncturelles, c'est-à-dire qu'ils sont susceptibles d'évoluer en fonction de l'actualité. Une technicienne en charge du développement touristique d'une intercommunalité résume l'incompréhension, voire l'agacement et le sentiment d'abandon qui s'emparent des acteurs locaux :

« – *Technicienne* : Là, ils sont en train de réformer la taxe d'habitation : nos ressources elles sont là-dessus quoi. Comment on va faire ? C'est quoi l'objectif ? Je comprends pas l'objectif politique de ça. Je veux dire, en milieu rural, on n'a pas d'argent. On vit avec des perfusions de subventions, le principal partenaire, en tout cas sur les communes, sur l'investissement, c'est le Département. Demain, le Département disparaît : comment ça se passe ? Comment sont redistribués les fonds ? L'aide aux communes ? Concrètement, les communes vivent que de ça. Nous, on vit de la fiscalité. Donc, du foncier. Comment on fait ? Moi, ce qui m'inquiète en fait, c'est qu'ils vont compenser par des dotations d'État, mais qui vont pas être maintenues, enfin c'est évident quoi. Elles vont pas être maintenues à hauteur de la compensation N+1 on va dire. Pour moi, c'est une ingérence dans la gestion des collectivités puisque du coup il y a une perte d'autonomie financière. Quel est l'objectif ? Donc pour moi, c'est en contradiction avec ce qui est dit dans la Constitution. Ok, on est une République une et indivisible, mais on a tenu fait de la décentralisation. Et aujourd'hui, on délègue des compétences aux collectivités, de plus en plus, alors c'est sûr que ça explose. Aujourd'hui, la Cour des Comptes dit "il y a trop de fonctionnaires", mais en même temps, il y a un déchargement de l'État sur des compétences lourdes. Et c'est pas compensé tout ça. Je veux dire, la fiscalité, bonjour la pression fiscale, ça va être vachement important. Et du coup c'est les

¹⁵⁶ Contrat de Plan État-Région (CPER).

élus qui portent ça. Il faut l'assumer ! Je veux dire, ça a explosé la pression fiscale sur les collectivités. Que ça soit en ville ou dans les campagnes. (...) Il faut compenser. Alors, après, c'est sûr qu'il faut peut-être revoir la façon de travailler, les surcouches administratives : Pays, interco... À mon avis, il faut être intelligent et raisonner intelligemment, parce que là, on est tous en train de faire la même chose. Bref. Mais bon, c'est comme ça. Moi, je suis pas tout à fait d'accord avec toutes ces politiques-là, mais quand même, je pense qu'il faut pas casser trop le service public et le lien à la population surtout. C'est vraiment important. Il faut arriver à faire cette mutualisation. Mais en même temps, il faut pas non plus casser les collectivités en leur suçant leurs ressources. Parce que c'est quoi derrière l'objectif ? Moi je comprends pas. C'est quoi ? C'est supprimer des échelles de collectivités ? Mais il faut le dire clairement, et ça, ça s'accompagne. On fait pas ça, on supprime pas d'un seul coup, on compense, alors qu'on sait très bien que l'année N+2, ça sera compensé que de moitié, puis N+3 ce sera fini. C'est évident. Pour moi, il y a un vrai problème, je pense, constitutionnel par rapport à ça. Et puis politique. Et on se dit, le milieu rural, c'est clair, tous les moyens vont aller vers les métropoles. Parce qu'il faut que la France soit, que les régions soient concurrentielles au niveau européen, donc on met le paquet. C'est quoi aujourd'hui les politiques d'aménagement des territoires ? C'est quoi les objectifs politiques de tout ça ? J'ai quand même l'impression qu'on capitalise beaucoup sur la métropole.

– *Aurélio Labat* : À la lecture, ça manque d'un projet global, c'est pas lisible ?

– *Technicienne* : Ben oui, aujourd'hui... Pour moi, ce que je comprends, c'est : il faut positionner les régions et les métropoles sur un terrain concurrentiel au niveau européen. Faire comme les länders en Allemagne. Ok. Qu'est-ce qu'on fait de l'intermédiaire et qu'est-ce qu'on fait du reste ? On les laisse comme ça ? Je veux dire, ça craint quoi. Les campagnes s'appauvrissent. Il y a quand même de la misère sociale, il n'y en a pas que dans les ZUP¹⁵⁷, de la misère sociale. Il y a de l'enjeu. Je sais pas, on parle de changement climatique, de problèmes de mobilités... (...) J'ai l'impression qu'il y a un espèce d'objectif national, mais que concrètement, sur le terrain, c'est "débrouillez-vous", quoi. Au final, c'est quand même les collectivités qui font l'aménagement des territoires. » (Technicienne, entretien mené en mai 2019)

Cet extrait fait écho aux finances des collectivités locales (voir Chapitre 4). Le manque de visibilité sur une politique d'ensemble produit un contexte favorable à toutes les spéculations : les acteurs locaux se perdent en conjectures quant aux évolutions administratives futures. Nous avons pu entendre plusieurs scénarios, entre autres :

- la disparition des Départements ;
- la disparition des Départements dans les secteurs urbains par absorption de leurs compétences par les Métropoles (avec le fonctionnement de la Métropole de Lyon pour exemple) ;
- la transformation des PE'IR en intercommunalités dites « XXL » (soit une nouvelle fusion des intercommunalités) ;
- la transformation des intercommunalités en communes nouvelles ;
- *etc.*

Ces mutations sont plus ou moins crédibles, mais ce qui importe n'est pas tant le fait qu'elles se réalisent que leur plausibilité. L'idée qu'un changement brutal puisse advenir génère de l'instabilité. Or, l'instabilité est un frein à la capacité de projection des élus et des techniciens et donc à leurs capacités de programmation et d'investissement, dont nous avons déjà évoqué les nombreuses limites. D'autant que l'instabilité territoriale se double d'une instabilité du système d'aides qui impacte à son

¹⁵⁷ Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP).

tour la prise de décision, tel que nous l'explique Éva Léger, responsable du service juridique de Quercy Vert-Aveyron :

« Les élus se sentent un peu, et ça c'est compréhensible, même nous ça nous arrive, les élus se sentent un peu dépassés par tous ces changements de législation, ces réformes territoriales. Un jour, c'est la Région qui décide, l'autre, c'est le Département. Entre deux, il y a l'État. Une année on nous dit vert, l'autre année, on nous dit blanc. Donc en termes de programmation, aujourd'hui, c'est très compliqué. On aimerait se projeter sur 3 ans : "on va faire des travaux là, on va faire des travaux là, comme ça on se projette d'une année à l'autre". Mais les aides financières auxquelles on va avoir droit vont complètement changer. Donc là encore, c'est compliqué de se dire que, finalement, tous les projets qu'on avait prévus, on pourra pas les faire, parce qu'on sera pas aidés pour les construire. C'est le cas de l'Agence de l'Eau. L'Agence de l'Eau, au début, aidait énormément les financements des structures, tout ce qui était l'entretien des cours d'eau, mais aussi l'assainissement, l'eau potable, *etc.* Aujourd'hui, il y a un projet d'usine d'eau potable à Nègrepelisse, qui est porté par l'intercommunalité, c'était un projet qui était prévu depuis 2014 déjà, et qui n'arrête pas d'être bloqué et entravé, parce qu'au fur et à mesure qu'on avance dans le projet, on perd des financements. » (Éva Léger, entretien mené le 24/06/19 à Nègrepelisse)

Le climat de défiance vis-à-vis de l'inconstance des aides est partagé par les acteurs privés. Ainsi en va-t-il d'un agriculteur qui a contractualisé dans le cadre de Mesures Agro-Environnementales (MAE) :

« Avant, tous les ans, pour le MAE, on faisait la déclaration avant le 5 mai et on touchait l'argent avant fin-décembre. Et, depuis 2015, on n'a rien touché. Je sais qu'ils ont fait plus de contrôles pour pouvoir supprimer des dossiers. Parce qu'ils ont pas d'argent, paraît-il. Ça a pas été assez budgétisé ou je sais pas ce qu'ils ont fait de l'argent. Donc à la limite, il faudrait que j'attaque l'État qui me doit de l'argent sur un contrat signé. Bon, ça veut dire avocats... faut que je voie avec la Conf¹⁵⁸ si on fait quelque chose. » (agriculteur, entretien mené en mars 2018 en Minervois au Caroux)

Cet extrait rend compte d'un relationnel conflictuel entre l'État et ses partenaires, quels qu'ils soient. Le seul à exposer explicitement les objectifs du législateur en matière d'aménagement est Christophe Sabot, chargé du suivi du SCoT de Gascogne¹⁵⁹ à la DDT du Gers. Lors de l'entretien, il présente les notes d'enjeux de l'État concernant le SRADDET (DREAL et DRAAF, 2016 ; DREAL Occitanie, 2017). Ce sont les seuls documents dont on m'ait parlé qui fassent état des intentions du législateur. Certes, il s'agit d'un biais de notre panel d'enquêtés : nous n'avons rencontré que deux représentants des services déconcentrés de l'État. Mais notre objectif n'est pas de saisir la conception de l'articulation ville-campagne selon ce dernier, il est d'observer la construction concrète des articulations depuis les territoires. Il s'agit même d'un résultat à part entière : les seuls à exposer et à défendre les objectifs de l'État sont ses représentants. Différentes logiques sont donc à l'œuvre.

La tension État/collectivités reste une réalité, que beaucoup souhaiteraient voir dépassée au profit d'une meilleure coopération. Comme le synthétise Jacques Caillosse (2005), après l'Acte II de la décentralisation, l'ambivalence du rôle de l'État en France tient de sa persistance à vouloir organiser l'action publique « de bout en bout » (Caillosse, 2005, p. 146), malgré son retrait apparent derrière les

¹⁵⁸ La Confédération Paysanne (Conf) est un syndicat agricole.

¹⁵⁹ Le SCoT de Gascogne a pour particularité de couvrir la quasi-intégralité de la surface du Gers et d'être ainsi l'un des plus grands de France. Bastides de Lomagne fait partie de son périmètre.

collectivités territoriales dont la montée en puissance est alors inscrite dans le droit¹⁶⁰. En effet, « les innovations juridiques imaginées pour servir les collectivités territoriales – qu'il s'agisse d'étendre leurs compétences et de favoriser leur diversification –, (...) sont assez peu "disponibles". C'est que leur usage demeure (...) *sur-déterminé* par le centre qui dispose de la maîtrise du changement » (*ib.*, p. 147). Pour Jacques Caillousse, le « centre » définit l'intérêt général :

« (...) On peut tout d'abord chercher à disqualifier jusqu'au principe de toute réflexion sur le centre, en observant que le modèle centre/périphérie n'a pas survécu aux bouleversements introduits ces 25 dernières années dans les rapports que les États entretiennent avec leurs territoires. Pour incontestable qu'il soit, ce constat ne saurait, à lui seul, remettre en cause la réalité obligée des polarisations territoriales. L'existence de l'État, aussi décentralisé, régionalisé, ou fédéralisé soit-il, suppose la création sans cesse renouvelée d'un centre. Son statut peut changer : sous l'effet d'évolutions géo-politiques, les fonctions et les représentations de la centralité changent. Mais, partout où il y a État, un centre demeure. (...) Ainsi voit-on fonctionner un dispositif de répartition des rôles entre ce qui relève en tout ou partie du centre et ce qui revient au local, en tout ou partie. *Grosso modo*, la centralité étatique se constitue à partir d'institutions et de fonctions qui se rapportent à la production de l'intérêt général. Que ce dernier fasse l'objet d'une mise en œuvre plus ou moins territorialisée ne change rien à l'affaire, dès lors que la détermination de son économie reste la propriété du centre. » (Jacques Caillousse, 2005, pp. 150-151)

Or, c'est justement le principe selon lequel le pouvoir central détermine l'intérêt général qui est remis en question. L'asymétrie des objectifs de l'État, notamment en matière de rationalisation, avec les besoins des territoires en matière d'équipements et de services génère du « stress territorial » (Subra, 2012). Ce concept se rapporte au sentiment d'abandon – dû aux changements dans les politiques d'accompagnement des territoires qui se matérialise par la fermeture de services (écoles, gendarmeries, maternités) – combiné à des pertes d'emplois, parfois conséquentes, dans le service lui-même et dans le tissu socio-économique local. Par exemple, et rappelons que les hôpitaux sont parmi les employeurs les plus importants des communautés de communes étudiées, la fermeture d'un service hospitalier peut entraîner le départ de spécialistes de la santé libéraux. Ce sont alors les dynamiques endogènes des territoires qui sont perturbées et des cycles de détérioration de la qualité de vie peuvent se mettre en branle : hausse des temps d'accès aux services, dégradation du marché de l'emploi *etc.* S'opposent finalement deux conceptions de l'intérêt général, l'un défini à l'échelle nationale, l'autre à l'échelle locale :

« Les politiques de restructuration des services publics sont en effet justifiées par des impératifs d'*intérêt général*, définis à l'échelle nationale (ce que l'on a longtemps appelé « intérêt national », mais le terme, de manière significative, n'est plus guère employé) : i) permettre à l'État de fonctionner à moindre coût ; ii) améliorer l'efficacité des politiques publiques ; iii) réduire les risques (...) ; iv) redistribuer les moyens de l'État entre les territoires, au profit de ceux qui sont sous-équipés ou qui connaissent la démographie la plus dynamique et donc tenir compte de la nouvelle géographie des besoins. En face, l'opposition aux fermetures s'appuie elle aussi sur un discours sur l'intérêt général, énoncé principalement à l'échelle locale et accessoirement à l'échelle planétaire : empêcher un territoire affaibli de s'affaiblir davantage encore, garantir un certain niveau de services à la population, défendre le modèle français (ou européen) de services publics, contre

¹⁶⁰ La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre notamment le droit à l'expérimentation des collectivités locales (art. 37-1 et art. 72) et leur autonomie financière (art. 72), qui précise le principe de libre administration. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 accroît les compétences des collectivités locales, en particulier celles des Régions et des Départements.

la mondialisation et le libéralisme menaçant, lutter contre la marchandisation de la santé, *etc.* » (Philippe Subra, 2012, p. 130)

Cette opposition prend la forme d'une rupture entre des décideurs déterritorialisés et des acteurs de terrain :

« L'argumentaire des initiateurs des politiques de restructuration est dénoncé à la fois comme incompatible avec l'intérêt des populations (intérêt général local) et comme relevant d'une conception pervertie de l'intérêt national ou d'un « faux » intérêt national (car uniquement comptable ou financier). Les décideurs, qui sont derrière les décisions de fermeture, sont disqualifiés parce qu'ils prennent leurs décisions depuis Paris, en technocrates (« Eux »), sous la pression d'autres technocrates, encore plus éloignés (Bruxelles), sans se préoccuper des effets de ces mesures sur les populations (« Nous »). » (Philippe Subra, 2012, p. 131)

Réintroduisons au passage, fort à propos, le discours de Marie-Christine Jaillet (2009), selon qui l'enjeu pour l'État est de trouver la « bonne distance » dans un contexte de territorialisation de l'action publique, « bonne distance » qui se définit ainsi :

« Il s'agit donc pour [l'État] de trouver localement le chemin d'un dialogue avec des collectivités sans lesquelles il n'est plus de politique publique, tout en ayant la capacité de faire valoir un point de vue qui lui soit propre, voire des exigences ayant trait à l'intérêt général (en rapport par exemple avec les enjeux de la cohésion sociale), qui sont source de tensions et de conflits locaux. » (Marie-Christine Jaillet, 2009, pp. 119)

Nous saisissons bien la difficulté d'articuler l'État et les territoires dans un dialogue visant à la fois le développement local et l'intérêt général, intérêt général dont la définition même est soumise à débat. Visant à réinterroger les relations entre l'État et les territoires et avec pour cas d'étude la rénovation urbaine, Renaud Epstein a développé la notion de « gouvernement à distance » dans sa thèse soutenue en 2008 et dans plusieurs articles (Epstein, 2006, 2013, 2015), notion qu'il a régulièrement discutée avec ses pairs (Aust, Crespy, Epstein et Reigner (dir.), 2013 ; Béal, Epstein, Pinson, 2015). Le gouvernement à distance est un modèle de gouvernement qui succède au « modèle de gestion centralisée du local fondé sur des techniques de normalisation » (Epstein, 2006), qui a duré jusqu'aux années 70, puis au « modèle de gouvernement négocié appuyé sur le projet territorial et le contrat global » (*ib.*), qui a duré jusqu'au début des années 2000. Le modèle de gouvernement négocié a permis d'inverser le processus d'adaptation des territoires à la norme en lui préférant le processus d'adaptation des normes et règles aux territoires, avec des objectifs co-élaborés localement et plus seulement en centralité. Ainsi, le modèle dit « négocié » s'oppose dans ses principes au modèle dit « centralisé », puisque sont valorisées : « la primauté du local *vs* l'uniformité des normes, l'approche globale *vs* l'approche sectorielle, la contractualisation entre collectivités et services déconcentrés de l'État *vs* la hiérarchie du modèle centralisé » (*ib.*). Renaud Epstein lit, dans l'Acte II de la décentralisation et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, l'apparition du modèle du gouvernement à distance. En effet, il y avait jusque-là couplage des processus de décentralisation et de déconcentration, permettant que « l'accroissement des pouvoirs des collectivités locales s'opère largement par captation des compétences des services déconcentrés de l'État, conduisant à leur affaiblissement corollaire » (*ib.*). Or, l'Acte II de la décentralisation et la LOLF viennent renforcer la

dévitisation des services locaux de l'État par un mouvement de concentration verticale, « en donnant au Parlement et aux administrations centrales un rôle prépondérant dans la définition des programmes de l'État, avec pour effet corollaire la restriction des capacités d'adaptation des objectifs et des mesures dont disposaient jusque-là les services déconcentrés » (*ib.*). La réaffirmation du pouvoir de l'État dans la définition des politiques d'aménagement locales, avec ces modulations structurelles, renforce la conflictualité avec les collectivités territoriales, d'autant plus dans un contexte où l'État va réduire la capacité d'auto-détermination de ces collectivités à travers, notamment, les restrictions sur l'autonomie fiscale déjà évoquées. Finalement, selon Renaud Epstein :

« Tout se passe comme si l'État n'avait plus besoin d'être présent dans le local pour y agir. Au contraire, il organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance. Cette prise de distance permet au pouvoir central de se protéger de l'emprise des pouvoirs locaux, qui restreignent ses marges de manœuvre. (...) [Elle] correspond donc à une recherche de restauration de l'autorité politique centrale, à la fois sur les administrations et sur les élus locaux. Mais cette autorité ne passe plus par la hiérarchie, ni même par la négociation. Plus sûrement, elle s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux » (Renaud Epstein, 2006)

Les nouvelles technologies évoquées sont les appels à projets, les indicateurs de performance, les trophées et les labels (Epstein, 2015). Ces instruments sont présents partout : pour comprendre le fonctionnement du modèle du gouvernement à distance, nous pouvons observer les usages de l'instrument de l'appel à projets sur nos terrains d'études et les analyser pour expliquer la complexité de la relation État/territoires et ses implications dans la redéfinition de leur dialogue.

3. Les appels à projets, instruments de pilotage à distance

Les appels à projets ont plusieurs avantages : i) ils responsabilisent les élus locaux quant à l'avenir de leurs territoires ; ii) ils favorisent leur autonomie ; iii) ils provoquent un accroissement de la coopération entre les acteurs territoriaux en vue de l'élaboration des projets (Epstein, 2013, 2015). Cependant, les appels à projets ont des effets pervers que Renaud Epstein a soulignés :

« [L'appel à projet] permet à l'État d'allouer ses ressources de façon plus sélective, le choix des bénéficiaires et la répartition des budgets entre ceux-ci ne s'opérant ni au travers de négociations locales ni au regard des besoins des territoires mais de leurs projets et de leur capacité à répondre aux attentes définies dans les cahiers des charges nationaux. Parce qu'il est sélectif – et plus il est sélectif –, l'appel à projets est un instrument puissamment incitatif, qui transforme la nature même des projets territoriaux. S'ils n'organisent pas le retour à la standardisation des années 1960, les appels à projets conduisent en effet les acteurs locaux à indexer leurs projets sur les attentes définies à l'échelon central. » (Renaud Epstein, 2013)

Les appels à projets tendraient à délaissier une partie des territoires, les moins dotés en ingénierie, ce que nous avons déjà pu observer, et à imposer des contraintes sur les projets portés par les acteurs locaux, faisant même tendre leur production vers une standardisation, ce que nous allons maintenant vérifier. En effet, la dépendance des collectivités aux fonds dispensés par les appels à projets les oblige à orienter leurs projets dans le sens de l'émetteur, qu'il s'agisse d'ailleurs de l'État ou d'une collectivité d'échelon supérieur, Région ou Département. C'est exactement ce que résume

Philippe Castanon, maire de Monoblet et Vice-Président des affaires sociales en Piémont Cévenol, avec cette formule imagée : « quand vous avez un projet local, si vous voulez le faire rentrer dans le dispositif, il faut souvent pousser avec l'épaule la chaussure pour qu'il rentre dans la boîte. C'est très bizarre » (Philippe Castanon, entretien mené le 23/01/2018 à Monoblet). Luc Prévost, chargé de mission développement économique en Arize-Lèze, rentre plus dans les détails :

« Les communautés de communes, comme les communes, de fait elles sont dépendantes d'autres financements. En budget propre, elles peuvent faire un peu en investissement, un peu en fonctionnement. Mais vous ferez pas tout ce qu'on fait sans apport de subventions extérieures, sous forme d'appels à projets ou pas. Ces dernières années, on a vu que la forme appel à projets augmentait, par exemple du côté du Conseil Régional Occitanie : appels à projets, appels à manifestations d'intérêt. Voilà, ce type de procédure se répand et augmente. Après, voilà, quand la communauté de communes mène un projet en maîtrise d'ouvrage, de fait, elle essaie de répondre aux contraintes des partenaires qui la financent, contraintes réglementaires, et les autres, écoconditionnalité, etc. Donc quand on est financé par d'autres structures, on en passe par les contraintes qu'ils mettent à leurs financements. Alors, c'est souvent assez lourd, quand on a des financements région, et maintenant département aussi, ils mettent des critères, des conditions, l'Europe c'est assez lourd administrativement, en termes de paiements, de contrôles. Quand on a ces financements-là, on se plie à leurs contraintes, à leurs obligations, mais effectivement, il faut reconnaître qu'il y a un travail administratif autour de la gestion des dossiers, du dépôt, de la demande de subventions, suivi, paiement, etc. On remarque que ça s'est considérablement alourdi. Mais bon, *a priori* on n'a pas le choix que de respecter les contraintes quand on est financé, quoi. Et après, l'appel à projets, c'est une formule qui, pour les financeurs, certainement, permet de sélectionner plus les candidatures, et pas plus de candidats, plutôt moins. Donc là aussi, on s'adapte. Heureusement qu'on a les agences avec nous pour pouvoir répondre, et qu'on a ces apports en ingénierie. Si on était seuls, nous on peut laisser passer des appels à projets sans les voir, on n'a pas la veille, on n'a pas les moyens. De fait, on répond à des appels à projets avec le PNR et avec le PETR, avec d'autres, pour aller chercher certains financements, prestations. » (Luc Prévost, entretien mené le 27/05/2019 à Le Fossat)

Il y a bien nécessité de financements croisés et augmentation de l'usage de l'instrument appel à projets. De ce dernier découlent des « contraintes des partenaires », des « critères », des « conditions », des « contrôles », tout un éventail de mesures cadrant et soumettant l'élaboration des projets locaux à la supervision de l'émetteur du dispositif, qui est aussi, par conséquent, l'émetteur de la norme. En définissant les critères de sélection des lauréats, l'émetteur de l'appel à projets produit des règles auxquelles les répondants devront s'ajuster, en ajustant leurs projets donc. D'autant que s'il y a sélection, il y a compétition. Chaque porteur de projet cherche à accroître ses chances d'obtenir les financements et, pour cela, tend à satisfaire aux attentes de l'émetteur et donc à se rapprocher de la norme émise par ce dernier. Pour reprendre Luc Prévost : « *a priori* on n'a pas le choix que de respecter les contraintes quand on est financé, (...) l'appel à projets, c'est une formule qui (...) permet de sélectionner plus les candidatures, et pas plus de candidats, plutôt moins. Donc là aussi, on s'adapte ». Or, la normalisation des projets, par adaptation des projets à la norme de l'émetteur, est à contre-courant du modèle de gouvernement négocié selon lequel les règles s'adaptent aux territoires. Par le modèle du gouvernement à distance, l'État, et parfois les collectivités locales avec les échelons qui leurs sont inférieurs, s'affranchit de la négociation. C'est là tout le paradoxe autour du débat portant sur les rôles de l'État et des collectivités locales, c'est-à-dire sur la manière de faire décentralisation : alors que l'État tente de restaurer une autorité politique centrale, comment attribuer aux collectivités locales une plus grande liberté d'administration, pour conjuguer développement local et maintien de l'intérêt

général ? Quelle est la « bonne distance », celle qu'évoque Marie-Christine Jaillet, s'il peut y en avoir une ? N'assiste-t-on pas plutôt à une tension permanente entre élus qui meut le curseur de l'autonomie locale en fonction de variations politiques conjoncturelles ?

Aussi, dans le modèle du gouvernement à distance, les élus sont renvoyés à leur autonomie et à leur responsabilité. Ces valeurs sont d'abord posées comme un des avantages des appels à projets, mais elles sont le socle d'un discours qui permet à l'État de se dédouaner des inégalités territoriales : ce n'est plus l'État qui est responsable des déséquilibres à l'échelle nationale, s'il y a décrochage, cela est dû aux acteurs locaux qui n'ont pas su saisir la chance qui leur était octroyée d'obtenir son aide, *via* les appels à projets par exemple. Visant à gérer la disette budgétaire en sélectionnant les candidats plutôt qu'en « saupoudrant »¹⁶¹ les ressources, les financements mettent en concurrence les territoires qui souhaitent y accéder. Des tensions entre collectivités apparaissent (voir Chapitre 6).

En revenant brièvement sur le rôle des agences, PNR et PETR, Luc Prévost rappelle que l'instrument appel à projets, alors qu'il se veut être un lien d'action directe entre État et collectivités ou entre collectivités, renforce au contraire le nécessaire recours aux structures supra-communautaires pour les communautés de communes. L'accroissement de leur dépendance à ces structures rend d'autant plus complexe les tentatives de simplification du mille-feuilles territorial, chaque strate devenant nécessaire, et de plus en plus, au fonctionnement du tout. Les éléments du système semblent toujours plus interdépendants. Or, paradoxalement, les relations entre les territoires semblent plus contradictoires que jamais, puisque malgré une collaboration et une contractualisation croissantes entre eux, les communautés de communes apparaissent isolées. C'est ce sujet que nous allons maintenant étudier.

Les territoires sont amenés à dialoguer et à collaborer pour favoriser le développement territorial, développement qui se construit par la coordination des projets, des financements et des politiques publiques des différents échelons. Les contrats inter-territoriaux sont de plus en plus nombreux. Ils peuvent être verticaux, c'est-à-dire signés entre échelons de niveaux différents, comme les Contrats Territoriaux Occitanie Pyrénées/Méditerranée ou la politique bourgs-centres Occitanie/Pyrénées Méditerranée, signés entre la Région et les territoires infra-régionaux. Ils peuvent aussi être horizontaux, c'est-à-dire signés entre échelons de même niveau, comme les contrats de réciprocité ville-campagne. Nous avons évoqué précédemment le rôle des Départements, dont l'existence est régulièrement remise en cause, et avons expliqué dans quelle mesure ils restent les interlocuteurs privilégiés du monde rural et comment ils parviennent à reconfigurer leurs missions pour rester un échelon non-résiduel. Nous nous attacherons donc ici à décrire les liens unissant les territoires périphériques aux Régions et Métropoles, objets institutionnels chargés de la structuration territoriale, les unes étant officiellement compétentes en matière de cohésion territoriale et les autres, officieusement, de l'organisation de leurs territoires d'influences dans une logique réticulaire.

¹⁶¹ Le « saupoudrage » consiste en une distribution des financements à tous, sans distinction. Il est souvent critiqué en ce que les ressources de chacun sont finalement insuffisantes pour impulser quelque dynamique que ce soit.

B. La Région, un renversement de valeurs

En France, la Région est compétente en matière de cohésion territoriale et a, en ce sens, une responsabilité vis-à-vis des territoires qui la composent. Dans une relation dialectique, la Région échange avec les autres collectivités locales pour accompagner un développement aussi équitable que possible dans son périmètre d'action. *In fine*, elle contractualise essentiellement avec le bloc local et les structures supra-communautaires pour atteindre cet objectif. En Région Occitanie, cette contractualisation prend deux formes particulières : les Contrats Territoriaux et la politique « bourgs-centres ». Après les Contrats Territoriaux Uniques, traduction concrète du volet territorial du CPER 2015-2020, la Région signe des Contrats Territoriaux Occitanie/Pyrénées Méditerranée avec les Métropoles de Toulouse et de Montpellier, les 21 communautés d'agglomération et urbaine régionales et 33 Pays, PETR et PNR. Selon la Région Occitanie, un Contrat Territorial est « établi en commun, le contenu "cousu main" de chaque contrat traduit le projet de territoire et les priorités stratégiques régionales » et « tous les ans, un programme opérationnel fixe les actions et leurs financements : elles touchent le développement économique, la formation et l'emploi, la mobilité et la transition énergétique, la politique de la ville, la qualité de vie »¹⁶². En parallèle des Contrats Territoriaux qui s'adressent aux structures communautaires et supra-communautaires, et toujours dans le cadre du CPER, la Région mène la politique dite « bourg-centres Occitanie/Pyrénées Méditerranée ». Celle-ci a pour objectif de conforter les centralités de services dans le périurbain ou le rural en accompagnant les communes à définir un programme de développement et de valorisation, visant à terme le cofinancement d'équipements et d'infrastructures. À cet effet, une aide en ingénierie est prévue pour que les communes puissent élaborer leurs projets et candidater (à hauteur de 50 % d'une dépense HT plafonnée à 30 000 €). Les communes peuvent répondre seules ou collectivement à l'appel à projets « bourg-centre Occitanie ». Par exemple, la communauté de communes Arize-Lèze prend la maîtrise d'ouvrage de l'étude et répond à l'appel en mettant en avant, en un seul dossier, ses 4 centralités de services : Lézat-sur-Lèze, Le Fossat, Daumazan-sur-Arize et Le Mas d'Azil. Le Département de l'Ariège soutient la démarche, la communauté de communes consulte le bureau d'études breton Cibles & Stratégies et le diagnostic du *Projet de valorisation et de développement des 4 bourgs centres Arize-Lèze* est imprimé en novembre 2018. En octobre 2019, le contrat cadre Arize Lèze est co-signé par les communes concernées, la communauté de communes, le PETR de l'Ariège, le PNR des Pyrénées Ariégeoises, le CAUE de l'Ariège, le Conseil Départemental de l'Ariège, et, enfin, la Région Occitanie, pour la période 2019-2021. Des actions y sont énumérées, portant détails des montages des cofinancements et des maîtrises d'ouvrages (Région Occitanie, 2019 (d)). Cet exemple témoigne du nombre d'institutions qui peuvent – ou doivent – se coordonner pour un contrat quelconque.

¹⁶² Source : site internet de la Région Occitanie [En ligne] URL : <https://www.laregion.fr/Avec-les-Contrats-territoriaux> [dernière consultation le 16/10/2020].

Rappelons qu'en termes de moyens, la Région dispose de puissants leviers financiers. Avec la réforme MAPTAM de 2014, la Région est devenue gestionnaire principale des Fonds Européens Structurels d'Investissement (FESI). Elle distribue ainsi la quasi-intégralité du Fonds Européen de Développement Économique Régional (FEDER) et du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), soit environ 18,5 Mds € des 20 Mds € affectés à la France pour ces fonds sur la période 2014-2020. La Région contractualise avec des Groupes d'Action Locale (GAL) dans le cadre des programmes de Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale (LEADER), l'un des axes du FEADER. Les GAL correspondent souvent aux territoires de projets que sont les structures supra-communautaires (Pays, PETR, PNR), comme c'est le cas pour 5 des 6 intercommunalités étudiées. Cela dit, les GAL peuvent aussi correspondre à des associations *ad hoc*, comme l'Association GAL Cévennes dont fait partie Piémont Cévenol, structure qui vient se superposer aux autres, le cas échéant. La gestion de ces fonds confirme la Région dans sa mission de recherche de cohésion territoriale, puisque les investissements réalisés *via* les FESI ont justement pour objectif le développement équilibré de l'espace européen. Pour toutes ces raisons, la Région apparaît au plus près des territoires : à leur chevet, elle est un soutien à leur développement, là où, semble-t-il, l'État a failli.

Pourtant, quelles difficultés à tisser ces liens, et quelle communication de la Région autour de ces contrats pour valoriser son action locale ! En effet, tous les enquêtés s'accordent pour dire que la fusion des Régions ex-Midi-Pyrénées et ex-Languedoc-Roussillon en Région Occitanie a provoqué l'éloignement de l'institution des territoires infrarégionaux. Cet éloignement se traduit par une double distanciation physique et relationnelle qui affecte le dialogue et les rapports de proximité (Chapitre 5.B.1. et Chapitre 5.B.2.). Au fond, les acteurs locaux s'interrogent sur la nature même de l'évolution du rôle de la Région aujourd'hui, qui tend à s'intervertir avec celui que l'État se donnait jusqu'à présent (Chapitre 5.B.3.).

1. La Région, un partenaire qui s'éloigne

Une fusion de territoires est un processus qui prend du temps. D'autant plus quand il s'agit de régions entières. Les services doivent se réorganiser, ce qui engage des perturbations *ante-* et *post-* réforme. En effet, dès 2014, avec les débats portant sur le contenu de la loi NOTRe, c'est-à-dire avant le rapprochement effectif, des interrogations viennent limiter la capacité d'agir des services de la collectivité. Quel sera le chef-lieu de Région, ici Toulouse ou Montpellier ? Quels devenir des services, qui existent pour la plupart en double ? Quels directeurs seront maintenus dans leurs fonctions, ceux de quels chefs-lieux ? Les agents toulousains ou montpelliérains devront-ils changer de service ? Devront-ils déménager pour se rapprocher de ceux auxquels ils sont affectés ?¹⁶³ Ensuite, une fois la

¹⁶³ Nous avons personnellement pu mesurer l'ampleur de ces questionnements chez les agents du Conseil Régional d'ex-Midi-Pyrénées entre février et juin 2015, lors de mon stage de Master 1 à la Mission Études Prospective et Évaluation. Par rapport au calendrier législatif de la loi NOTRe, cette période coïncidait avec

loi NOTRe adoptée, il reste le temps des choix politiques de l'application de la réforme. Le maintien d'une organisation bicéphale en est un exemple : en pratique, la Région s'appuie sur deux pôles de services, l'un à Toulouse, l'autre à Montpellier (voir Chapitre 3.A. ; Perrin, 2020). D'autres possibilités étaient envisageables. En parallèle, les acteurs locaux doivent apprendre à travailler ensemble malgré des habitudes, des histoires et des fonctionnements différents et particuliers, à l'image du « système Frêche » montpelliérain¹⁶⁴, et à considérer l'ensemble régional dans une perspective commune. Chose qui n'est pas si évidente ; pour l'illustrer, citons ce maire gersois que nous avons rencontré en 2017 lors de la phase des entretiens exploratoires :

« – *Aurélio Labat* : Vous disiez qu'il y a un travail qui n'est pas prêt à se faire avec les élus du côté du Languedoc-Roussillon ?

– *Élu* : Pourquoi ? Pour deux raisons. Les raisons d'identité : on est devant le fait accompli. Moi, la Région, j'ai voté contre la fusion. Les maires on a été consultés avant. (...) Les gens de Perpignan n'ont pas du tout la même vue que les gens d'Auch. Les gens de Perpignan veulent que les espagnols viennent, que les touristes viennent, arranger leurs ports, arranger ceci, ils ont les yeux fixés vers l'extérieur, vers la mer. Nous c'est faire venir les gens chez nous, mais de l'intérieur. Nous la problématique n'est pas la même. [Et] les producteurs, on n'a pas la même mentalité. Parce que eux, ils ont un temps d'avance sur nous. Pourquoi ? Parce qu'ils ont cette manne touristique qui venait depuis quelques années chez eux, qu'ils ont appris à maîtriser et qu'ils s'en servent. Nous, on démarre, enfin ça fait 10 ans, mais eux ça fait 30 ans. Donc on est un peu en arrière et on a l'impression, c'est une vision qui est pas la mienne, qui est de beaucoup, et on a l'impression que si on travaille avec eux, ils vont nous obliger à faire ce qu'eux ils font. Et ça on n'en veut pas. Comme nous on n'est pas capable de les obliger à faire ce que nous on fait... Donc pour l'instant il y a deux choses qui sont parallèles.

– *Aurélio Labat* : Donc eux ils ont innové, mais vous avez peur que cette innovation ne corresponde pas à vos territoires, que ce ne soient pas vous qui la mettiez en place ?

– *Élu* : Voilà.

– *Aurélio Labat* : Et là ça percole pas, il n'y a pas des ponts qui peuvent se faire ?

– *Élu* : Ou alors si, ça va marcher quand les générations de mon fils, qui a 25 ans, seront ouverts. (...) Alors que ma génération à moi, alors c'est peut-être que de la peur très idiote, mais on n'est pas ouverts vers là. (...) Mais aujourd'hui si vous voulez, la région, on le sent, même les élus nous le disent. J'ai eu la chance de rencontrer un élu régional, il me disait : "on s'entend pas toujours avec les mecs de l'Aude et de l'Hérault, et du 66 et de la Lozère". En Lozère si, parce que la Lozère a les mêmes soucis que nous. Ça passe très bien avec la Lozère. Les élus... Mais avec les départements côtiers, les Pyrénées Orientales, l'Aude et l'Hérault, ça ne passe pas. Ça ne passe pas. Ils n'ont pas du tout, du tout, du tout la même façon de travailler et les mêmes vues. Nous, qu'ils fassent des lois sur le littoral, on n'en a rien à foutre. Comme eux ils en rien à foutre quand on dit qu'on veut pas consommer du foncier. Y a ces divergences qui font que tant qu'on n'aura pas

la première lecture du texte par l'Assemblée Nationale (du 17/02/2015 au 10/03/2015), avec le dépôt du rapport sur le projet de loi le 13/05/2015 (Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, 2015) et avec la seconde lecture par le Sénat (du 26/05/2015 au 02/06/2015). Par conséquent, dans le service où je me trouvais, il était chaque jour question de la fusion, tant en réunions de travail qu'en salles de pauses, chacun se demandant quel serait l'avenir de son poste.

¹⁶⁴ Le « système Frêche » renvoie au réseau politico-médiatique que Georges Frêche a mis en place durant sa carrière, système tout autant loué par ses partisans que critiqué par ses détracteurs. Pour avis, lire l'article de Clapas, 26/02/2010, Le système Frêche vu de l'intérieur, Médiapart, blog [En ligne] URL : <https://blogs.mediapart.fr/clapas/blog/260210/le-systeme-freche-vu-de-l-interieur> [dernière consultation le 20/10/2020].

trouvé des accords communs, on pourra pas avancer. » (Maire, entretien mené en octobre 2017 dans le Gers)

Dans un premier temps, l'argument identitaire est avancé pour rejeter la possibilité de la coopération. Cependant, rapidement, dans le discours, la place est faite au souci que se fait l'élu de la maîtrise de l'orientation politique (« ils vont nous obliger à faire ce qu'eux ils font ») et de l'intérêt de l'action publique régionale pour son territoire (« nous, qu'ils fassent des lois sur le littoral, on n'en a rien à foutre »). C'est en ce sens que la nouvelle Région doit à la fois prendre conscience de son nouveau territoire, en commençant pour les ex-Midi-Pyrénéens à considérer le littoral méditerranéen et pour les ex-Languedociens à regarder vers les terres, et à la fois à faire collaborer les acteurs locaux entre eux. Et c'est très précisément ce travail de fond que le SRADDET (et la concertation qui l'accompagne) a pour rôle d'initier. De 2014, début des débats autour de la loi NOTRe, à 2019, année d'adoption du SRADDET, ce sont donc 6 années durant lesquelles l'appareil régional s'est réorganisé et durant lesquelles il a été mis en tension. Il a ainsi été plus difficile d'établir un dialogue avec lui. Gérard Blas, maire de Saint-Pons-de-Thomières, nous parle de ses difficultés à communiquer avec la Région pendant cette période de transition :

« – *Gérard Blas* : La Région, je la trouve longue à se mettre en place. C'est vrai qu'entre les deux Régions qui existaient au départ, il y avait pas, pour ce que j'ai cru comprendre, tout à fait les mêmes façons de travailler, les mêmes systèmes informatiques, il y avait tout un tas de trucs. Je trouve, autant ça a été relativement court ou long, j'en sais rien, pour la communauté de communes, autant pour la Région, c'est pas... Je le perçois pas.

– *Aurélio Labat* : C'est pas stabilisé ?

– *Gérard Blas* : Non. Je vois qu'on avait fait une démarche avec l'ancien proviseur du LP¹⁶⁵. Il y avait un atelier non conforme de serrurerie-métallerie. La Région, c'est eux qui ont la charge des lycées, et ils devaient faire le nécessaire pour démolir et reconstruire. En attendant cette reconstruction, les démolitions ont eu lieu. Comment faire pour, à la prochaine rentrée, ou celle d'après, accueillir les lycéens ? (...) J'avais dit : "mais nous, bon, on peut mettre à disposition [un local] gratuitement, parce que vous, si vous aviez loué des algécos et tout, ça vous aurait coûté plus cher. On vous demande une petite participation, 1000 € par mois de location". C'était pas grand-chose, un truc qui faisait dans les 500 ou 600 m². Au moins nous, ça nous fait un petit financement etc. pour les écoles, ça nous fait ce plus. "Oui, je sais pas". Depuis, ça fait un an, plus de nouvelles. Est-ce que c'est sous une pile ? Est-ce que c'est la personne qui s'en occupe qui est en maladie ? Est-ce que... ? Silence radio. J'ai balancé un mail une fois, pas de réponse.

– *Aurélio Labat* : Le contact est pas évident avec la Région ?

– *Gérard Blas* : C'est compliqué, compliqué. Une personne venait avant au conseil d'administration [du LP], quand c'était l'ancienne Région, maintenant on voit plus personne. (...) Avant, la personne qui était au Conseil Régional était du coin. Elle était à 20 km d'ici. Maintenant, les gens qui s'occupent des lycées, s'ils habitent à Toulouse et compagnie, ils vont pas venir à Saint-Pons pour suivre un conseil d'administration. Enfin bon. L'avenir local, en espérant quelque part que ça s'améliore... » (Gérard Blas, entretien mené le 30/07/2019 à Saint-Pons-de-Thomières)

Bien qu'il l'évoque avec une note de sarcasme, Gérard Blas espère que la situation en vienne à s'améliorer. Or, l'altération de la communication avec la Région ne saurait s'arrêter à cette période transitive, courant de 2014 à 2019. En effet, la réorganisation s'accompagne de modifications

¹⁶⁵ Lycée Professionnel (LP).

immanentes, soit d'évolutions de long terme, qui trouvent une partie de leurs traductions dans la recomposition des relations inter-territoriales. Durant l'enquête, nous avons pu recenser un sentiment général d'éloignement de ce partenaire chez les acteurs locaux, propos que nous avons pu entendre de la bouche même d'une ex-Conseillère Régionale. Dans la continuité du discours de Gérard Blas, Serge Cettolo, maire de Saint-Cricq dans le Gers, évoque un des facteurs de l'éloignement :

« – *Serge Cettolo* : La région, on s'en éloigne de plus en plus, par ses compétences. (...) Par sa taille aussi. Avant on téléphonait à la région on avait un rendez-vous. Pas à la date voulue mais on avait un rendez-vous. Aujourd'hui, c'est inaccessible. Moi, maire de Saint-Cricq, je téléphone à la région, on va m'envoyer bouler.

– *Aurélio Labat* : Avant il y avait un lien... interpersonnel ?

– *Serge Cettolo* : Ouais, je téléphonais à la région, "maire de Saint Cricq", on connaissait pas, mais c'était un maire. Donc : "oui, on va vous recevoir, monsieur untel va vous recevoir". Aujourd'hui c'est fini. Ça c'est fini. On s'en éloigne. Le staff, les conseillers régionaux sont inabornables. Dans le Gers, on a 6 élus conseillers régionaux, tous bords politiques, on a un Front National, un Républicain et 3 socialistes. On peut pas les approcher, on peut pas. » (Serge Cettolo, entretien mené le 27/03/2018 à Saint-Cricq)

Pour Serge Cettolo, l'accroissement de la taille de l'institution régionale la rend inaccessible, qu'il s'agisse du dialogue avec les élus ou avec les techniciens. Selon lui, les Conseillers Régionaux, qui incarnent l'interface entre les territoires et l'institution, sont trop peu nombreux pour pouvoir être interpellés au quotidien. Tentant de pourvoir à ce problème, la nouvelle Région a mis en place l'Assemblée des Territoires en novembre 2016, « composée de 158 élus représentatifs ne siégeant pas au Conseil Régional, eux-mêmes désignés de façon paritaire par les élus de leur agglomération, de leur métropole, de leur bassin de vie ou de leur territoire de projet (Pays, Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, Parcs naturels régionaux, Groupes d'acteurs locaux) »¹⁶⁶. Concrètement, dans une logique de réseau, l'objet est de déployer l'interface de la Région avec les territoires *infra via* une hausse du nombre de personnes relais. Le principe est donc de faciliter les échanges au-delà de la sphère des Conseillers Régionaux, notamment en proposant des méthodes dites « innovantes » (*ib.*) : « plénières le matin, ateliers de travail l'après-midi » (*ib.*) visant « l'expression de tous, la co-production et l'opérationnalité » (*ib.*) de l'Assemblée. Trois instances de gouvernance s'articulent : les plénières¹⁶⁷, le comité d'animation et les groupes de travail permanents (attractivité et innovation, qualité de vie et cohésion sociale, solidarités territoriales, territoires en transition durable). Cependant, l'Assemblée des Territoires n'a pas été citée une fois de toute l'enquête que nous avons menée, malgré des questions portant directement sur les liens à la Région. Partant du postulat qu'il ne s'agit pas d'un oubli collectif, nous posons que l'Assemblée des Territoires n'est pas identifiée par les acteurs locaux. Nous proposons plusieurs hypothèses auxquelles il serait intéressant de pouvoir répondre lors d'un travail ultérieur : est-ce

¹⁶⁶ Source : site internet de la Région Occitanie [En ligne] URL : <https://www.laregion.fr/L-Assemblee-des-Territoires#Les-missions-et-les-objectifs-de-l-Assemblee-des-Territoires> [dernière consultation le 21/10/2020]

¹⁶⁷ La plénière est « réunie au moins deux fois par an » (*ib.*). Fin 2020, 7 plénières ont été réalisées. Le rythme est donc tenu si l'on tient compte des perturbations liées à la crise sanitaire de la Covid-19.

qu'ajouter en moyenne une douzaine de représentants par Département est suffisant pour améliorer l'interface Région/territoires infra ? Fonctionner par personnes-relais, est-ce la bonne méthode pour rapprocher des collectivités territoriales ? Ne s'agit-il finalement pas d'une assemblée qui fonctionne en vase clos ? L'Assemblée des Territoires est-elle si opérationnelle que la Région le prétend, ce qui expliquerait un désintérêt pour cette instance ? En tout cas, si l'Assemblée des Territoires a des limites, elle reste un outil de dialogue qui tend à fluidifier le rapport Région/territoires infra-régionaux. Des améliorations sont envisageables pour aller plus loin dans ce sens.

À ces considérations, s'ajoute le problème des distances physiques que l'agrandissement de la Région induit. L'accroissement des distances pour participer aux réunions organisées par la Région est un facteur limitant l'implication des acteurs locaux. Tous les acteurs concernés disent ne plus aller à toutes les réunions auxquelles ils sont invités. Nous comprenons qu'un aller-retour Saint-Cricq-Montpellier, soit plus de 6h de voiture dans la journée, ne se fasse pas pour chaque réunion (inversement pour un Quissac-Toulouse) – et ce sans rentrer dans le cas des territoires situés aux confins de l'aire régionale. De même, le coût en transport est démultiplié, freinant d'autant les mobilités. Jean Sahouret, maire de Solomiac et Président de Bastides de Lomagne l'évoque :

« On a fait une grande Région, elle est ce qu'elle est, il faudra qu'on s'y fasse, qu'on accepte de faire des trajets, de se déplacer. Après, on a une belle Région, qui s'est diversifiée, on a la montagne, le littoral, le rural, deux grosses métropoles, Montpellier et Toulouse. Non, c'est une belle Région. Après, c'est sûr qu'on a du mal à s'y faire. Quand on est habitué à aller à toutes les réunions, comme moi j'hésitais pas trop à les faire, à Toulouse, aujourd'hui, je réfléchis parce que financièrement ça coûte et cher et on a l'impression parfois que ça prend du temps quoi. Parce que 2h de réunion pour 7h de route... voilà. Après, la collectivité fait ce qu'elle fait, fait ce qu'elle pense être le mieux possible. C'est en marchant qu'on apprend à marcher. On découvre qu'on aurait pu, qu'on pourrait, mais ça va évoluer. Par le SCOT, le SRADDET, le numérique, tout va évoluer quoi. Là, aujourd'hui, on est sur le pas de porte d'une évolution positive. » (Jean Sahouret, entretien mené le 04/07/2019 à Solomiac)

Des solutions vont-elles apparaître ? Sans doute, mais nous pouvons douter de la capacité du numérique à pallier entièrement les réunions physiques. Par exemple, la Loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 prévoit que « dans les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, le président peut décider que la réunion du conseil communautaire se tient par téléconférence, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État » (art. L. 5211-11-1 du CGCT). En revanche, les votes à bulletin secret y sont interdits et ne peuvent s'y tenir les élections du « président », du « bureau », des « délégués » ou du « budget primitif » (*ib.*). De plus, Maire-info, le quotidien de l'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités (AMF), indique que « les élus ont fait remarquer qu'ils étaient "*réservés*" sur la généralisation de la dématérialisation des réunions des organes délibérants, et qu'ils souhaitaient que celle-ci reste "*exceptionnelle*" : en effet, ont-ils estimé, le caractère présentiel des réunions "*constitue un gage pour le débat démocratique*". Ils suggèrent de ne privilégier, sauf circonstances exceptionnelles, climatiques par exemple, la téléconférence que pour les réunions "*non décisionnaire*" » (Maire-info, 2020). Malgré le développement des outils numériques avec la crise sanitaire de la Covid-19, ils n'en restent pas moins secondaires à ce jour dans le débat démocratique inter-territorial. Enfin, notons qu'un paradoxe

apparaît, mettant la capitale nationale à plus faible distance-temps de certains territoires que les pôles de services régionaux. C'est le cas pour Bastides de Lomagne : avec la gare TGV d'Agen, le centre de Paris est à 3h15 seulement, soit autant que Montpellier (voire moins selon les modes de transport). La conséquence de tout ceci ? « La Région s'est éloignée (...), c'est plus difficile d'aller discuter les dossiers » nous dit André Cordier, un autre maire (André Cordier, entretien mené le 16/01/2018 à Quissac).

Pour résumer, i) il y a trop peu de Conseillers Régionaux pour faire le lien Région/territoires infra ; ii) l'Assemblée des Territoires, qui a pour rôle de pallier le i), ne semble pas tenir son objectif ; iii) le lien agents régionaux/élus locaux semble avoir disparu ; iv) les distances sont trop importantes pour les élus qui ne participent plus à toutes les réunions et ; v) les solutions numériques, qui ont pour rôle de pallier au iv), ne remédient pas à tous les problèmes.

À partir de l'exemple des Contrats de Ruralité, dispositif d'appel à projets, approfondissons maintenant l'étude de ce sentiment d'éloignement et observons les ressorts de la normalisation du dialogue entre la Région et le bloc local, tendant vers la médiatisation et la rigidité.

2. L'exemple des Contrats de Ruralité : normalisation du dialogue Région/Bloc local

Un contrat de ruralité est un contrat signé entre l'État et un PETR ou un (ou plusieurs) EPCI. Des partenaires peuvent se porter co-contractants en s'engageant à mettre en œuvre les actions qui y figurent, comme le Conseil Régional, le Conseil Départemental, les chambres consulaires, les territoires supra-communautaires *etc.* (CGET, 2016). Les Régions ont par ailleurs pré-approuvé cette forme de collaboration et se positionnent comme partenaires privilégiés des contrats de ruralité. Ainsi, « la co-signature des conseils régionaux varie (bien que tous finalement soient co-financeurs d'opérations inscrites dans les contrats) » nous indiquent Gwénaél Doré et Mohammed Chahid (2019, p. 110) dans un article dédié à l'analyse de la première génération de contrats de ruralité, s'étalant sur la période 2017-2020. En Région Occitanie, plus qu'ailleurs, la contractualisation s'effectue avec les PETR et Pays¹⁶⁸ (20 % des contrats à l'échelle nationale contre près de 75 % à l'échelle régionale). Les contrats se concentrent sur 6 volets (accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs-centres, attractivité du territoire, mobilités, transition écologique et cohésion sociale) et sur « une logique de projet de territoire » (CGET, 2016). En termes de financement, le Fonds de Soutien à l'Investissement Local (FSIL) comporte à partir de 2017 une part dédiée aux contrats de ruralité, part cumulable avec la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) et la part du FSIL consacrée aux grandes priorités d'aménagement, tel que l'annonce Jean-Michel Baylet, Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales dans la circulaire du 23 juin 2016. Alors que la

¹⁶⁸ Un Pays ne peut porter de contrat de ruralité. Dans ce cas, les EPCI sont porteurs et le Pays pilote le programme.

part dédiée du FSIL est d'abord annoncée à hauteur de 216 M € pour la première génération de contrats, elle est réduite à 150 M € dès 2017. Mais, comme il est convenu que « [le contrat] s'appuiera également sur l'ensemble des outils et des financements de droit commun : dotations, aides spécifiques, volets territoriaux des CPER, crédits européens (FEDER, FEADER, FSE), ainsi que les fonds et appels à projets existants sur les thématiques du contrat » (Baylet, 2016, p. 3), il s'avère que la réduction de la part dédiée du FSIL n'affecte pas l'intéressement financier des acteurs locaux à la contractualisation. En effet, ce n'est pas tant la somme brute attribuée dans le cadre du FSIL qui est importante que l'ouverture aux financements croisés des opérations qui permet, elle, la mobilisation de crédits de divers partenaires et fonds. C'est justement parce que les contrats de ruralité font l'objet de cofinancements que la Région tient un rôle central, tant dans son rôle de gestionnaire des fonds européens – « la mobilisation complémentaire des fonds européens, qu'il s'agisse des FSE, du FEDER ou du FEADER gérés par les régions, sera recherchée » (*ib.*, p. 4) – que dans son rôle d'interface entre l'État et les territoires *via* le CPER – « à l'instar des autres contrats territoriaux (CRSD¹⁶⁹, contrats de centres-bourgs, *etc.*), les contrats de ruralité seront valorisés dans le volet territorial du contrat de plan État-Région » (*ib.*). À la lecture des contrats de ruralité signés sur 5 des 6 territoires étudiés dans cette thèse, avec les Pays Midi-Quercy, Cœur d'Hérault et Haut-Languedoc et Vignobles et les PETR Portes de Gascogne et de l'Ariège, la Région Occitanie signale systématiquement ses « modalités d'intervention » de la même manière :

« La Région Occitanie est particulièrement soucieuse de faciliter un développement équilibré de tous les Territoires qui la composent et se porte garante de l'équité territoriale.

L'action de la Région sera mobilisée de manière adaptée à chacun des territoires de la région Occitanie sur la base d'une "feuille de route construite sur mesure" en fonction des spécificités de chaque territoire et de sa stratégie de développement élaborée par les collectivités, les acteurs socio-économiques concernés en étroite concertation avec la Région et les partenaires co-financeurs. »

À la suite de ce paragraphe, deux possibilités s'offrent aux structures supra-communautaires. Soit elles bénéficient déjà d'une politique contractuelle unique, ce qui est souvent le cas pour les territoires d'ex-Midi-Pyrénées, et alors l'année 2017 du Contrat de Ruralité « revêt un "caractère transitoire" » (Contrats de Ruralité du Pays Portes de Gascogne, Pays Midi-Quercy et PETR de l'Ariège, 2017), avant la ratification d'un Contrat Territorial, dernière forme en date de contractualisation avec les territoires supra-communautaires. Soit elles ne bénéficient pas encore de politique contractuelle unique, ce qui est souvent le cas pour les territoires d'ex-Languedoc-Roussillon, et alors l'année 2017 du Contrat de Ruralité est une « "année de préfiguration" dans la perspective de l'entrée en vigueur des nouvelles Politiques Contractuelles Territoriales régionales qui seront mises en œuvre pour la période 2018-2020 » (Contrats de ruralité des Pays Cœur d'Hérault et Haut Languedoc et Vignobles, 2017), soit les Contrats Territoriaux. Les Contrats de Ruralité s'inscrivent dans la continuité de la politique régionale vis-à-vis des territoires infra, tout en devenant un lieu de partenariat privilégié avec l'État où

¹⁶⁹ Contrat de Redynamisation de Site de Défense (CRSD).

les intercommunalités se rapprochent des sous-préfectures et des services déconcentrés pour un accès à de l'investissement (Doré et Chahid, 2019). Maintenant que nous avons exposé le fonctionnement de ces contrats, étudions les signaux faibles qu'ils émettent.

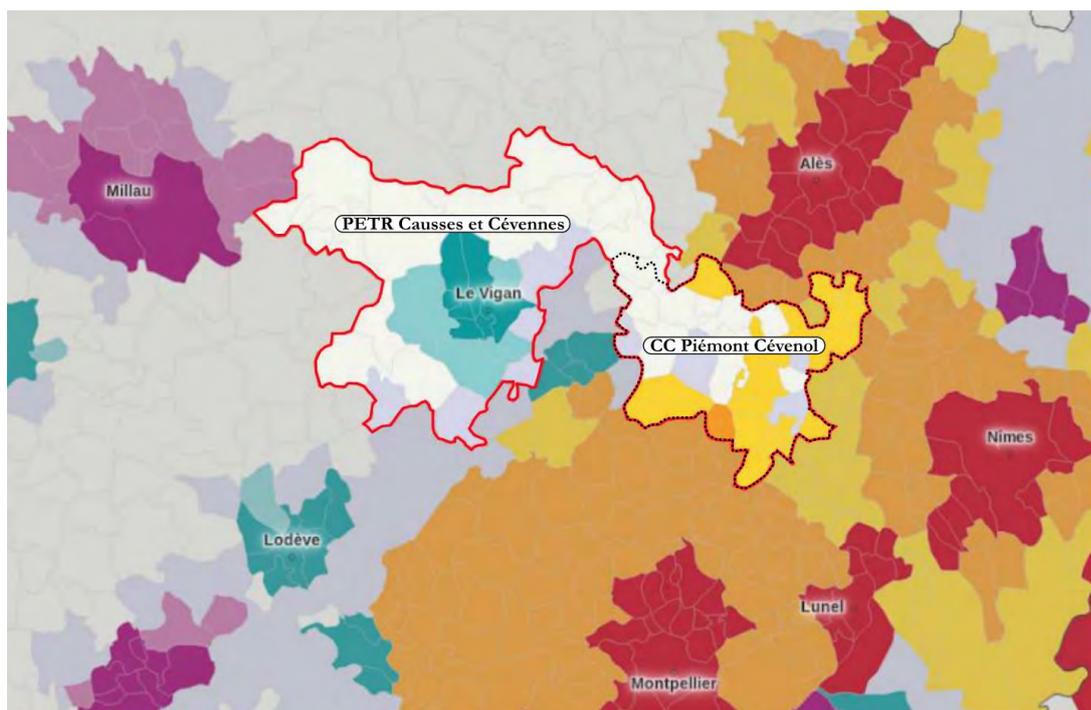
Dans un premier temps, les Contrats de Ruralité révèlent et confirment la vacuité de la logique dite « de projet » dans une temporalité inadaptée. Ce problème est souligné par Gwénaél Doré et Mohammed Chahid qui mettent en évidence la contradiction entre la logique de projet des Contrats de Ruralité et les temporalités de leur production. Le 20 mai 2016, les Contrats de Ruralité sont officiellement lancés. La circulaire apportant des précisions sur leur contenu ne sort qu'un mois plus tard, le 23 juin 2016. Les contrats doivent être élaborés avant fin 2016, c'est-à-dire sous six mois, et signés avant fin juin 2017, c'est-à-dire sous un an. Le temps d'élaboration de projet, de six mois seulement donc (de juin 2016 à fin décembre 2016), est extrêmement court, puisqu'il s'agit dans cette période de réaliser un diagnostic, d'identifier les enjeux et objectifs, de déterminer les politiques pour les atteindre et de les décliner en actions, ceci en définissant les rôles de chaque institution, les modalités de collaboration et d'intervention financière. Concomitamment, à l'élaboration du projet du Contrat de Ruralité peut s'ajouter la construction des nouveaux EPCI issus de la loi NOTRe, qui fusionnent le 1^{er} janvier 2017. Nous avons déjà analysé les complications engendrées par la fabrique des territoires en matière de restructuration et de production de projet (voir Chapitre 4). La logique « de projet » des Contrats de Ruralité est intenable dans ce contexte. Gwénaél Doré et Mohammed Chahid reprennent les critiques de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et de l'Agence Nationale des Pôles d'Équilibres Territoriaux et Ruraux et des Pays (ANPP), qui ont rédigé un document faisant le bilan de la première génération de contrats et émettant des préconisations pour aller vers une seconde génération plus adéquate aux besoins locaux, citations que nous sommes allés chercher dans le texte. Ainsi, les Contrats de Ruralité ont connu « un déploiement trop hâtif », « ont parfois reproduit les errements qu'ils étaient censés combattre : saupoudrage, illisibilité des critères, manque de visibilité à moyen terme » (AdCF et ANPP, 2019, p. 4) et, « dans certains départements, les démarches de contractualisation ont été engagées tous azimuts, avec des montants faibles mobilisés sur des projets dont le caractère structurant n'est pas probant » (*ib.*, p. 6). Si la logique de projet n'a pu être tenue au mieux dans chacun des contrats, elle est encouragée dans le bilan de l'AdCF et de l'ANPP qui y voient « la méthode que les territoires attendaient » (*ib.*, p. 4), c'est-à-dire une méthode intégrative qui prenne en compte les stratégies locales, qui favorise l'appui à l'ingénierie de projet et qui permette une visibilité de moyen terme avec une pluri-annualisation des engagements de l'État. L'État trouve donc les voies du dialogue avec les territoires.

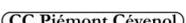
Dans un second temps, les Contrats de Ruralité renvoient à la rigidification des relations Région/bloc local. Nous avons évoqué ce problème avec la difficulté que peuvent rencontrer les structures supra-communautaires à contractualiser avec la Région Occitanie en dehors des actions prévues dans les Contrats Territoriaux. Approfondissons ce point et, pour l'aborder, revenons-en à l'un des écueils principaux des appels à projets : tous les territoires ne profitent pas des dispositifs. Bien que l'un des enjeux de ce système d'aides soit justement de concentrer les investissements plutôt que de les

saupoudrer, apparaissent inévitablement – et, de fait, volontairement – des laissés pour compte. Piémont Cévenol est la seule intercommunalité du panel d'étude qui n'est pas intégrée dans le périmètre d'un Contrat de Ruralité. Comment est-elle passée à côté de ces contrats ? Piémont Cévenol ne fait partie d'aucun territoire supra-communautaire de projet (ni Pays, ni PETR, ni PNR). Issu de la fusion de trois morceaux d'anciennes intercommunalités (Coutach Vidourle, Cévennes-Garrigues et Autour de Lédignan), ce « territoire carrefour », tel que le définit son Président (voir Chapitre 3.B.), est au cœur de la complexité politique liée aux récentes reconfigurations territoriales et n'a pas réussi à se rapprocher d'un quelconque territoire de projet. Or, et c'est ce que nous allons démontrer, au-delà du rôle d'une structure supra-communautaire en termes d'ingénierie et de capacité de construction de projet (voir Chapitre 4.B.), une telle structure apparaît désormais presque indispensable au bloc local pour toute contractualisation avec la Région Occitanie. Ainsi, Piémont Cévenol se rapproche progressivement du PETR Causses et Cévennes, regroupant les communautés de communes Causses-Aigoual-Cévennes¹⁷⁰ et Pays Viganais depuis juillet 2017, à l'Est du Gard (voir Carte 24). Fabien Cruveiller, Président de Piémont Cévenol, estime que son territoire peut être un « fer de lance » pour ce Gard périphérique et voit se dessiner un rôle et une stratégie d'aménagement à partir de ce constat :

« Tout l'enjeu de notre territoire est là. En matière de document d'urbanisme, on est à jeûn. On n'a pas de SCoT. On était sur 3 SCoT. On a décidé plutôt que d'être partout et nulle part à la fois, de repartir à zéro. Notre territoire se reconstruit à travers les PETR, les SCoT, les contrats de ruralité qui nous encouragent et nous demandent de nous associer avec d'autres territoires. On est à un point critique, à un tournant de notre existence, on est une jeune collectivité qui a 5 ans et qui pour co-construire son aménagement attractif du territoire doit choisir de s'associer. Alors soit avec le bassin alésien, qui n'a pas besoin de nous, qui a son autonomie, qui a sa grosse mécanique en marche, soit le bassin nîmois, mais c'est pareil, ou le côté camarguais, où culturellement on se sent un peu éloigné, et même sur le plan économique. Je vous passe pour l'instant les aspects politiques. Ce qui fait, cela pourrait paraître paradoxal, vers le territoire le moins pourvu, le moins développé, le plus en souffrance : celui du viganais. Et en même temps, c'est là où il y a le plus à faire. Pourquoi ? Il y a déjà un sous-préfet sur ce territoire qui estime que le Piémont Cévenol peut être un fer de lance. Nous on est en train de faire un choix politique qui est de, plutôt que de se raccrocher et se mettre à la table d'un territoire déjà en pleine expansion, de construire quelque chose qui puisse répondre à notre ambition politique et qui est indexée sur ce que nous constatons en tant qu'élus ruraux, de proximité, au quotidien, confrontés à des problèmes de téléphone, d'emploi, de chômage, d'éducation. Notre territoire se projette, avec du retard il faut le reconnaître, mais c'est voulu puisqu'il fallait d'abord se délester de toutes les influences et relations avec tous ces territoires différents les uns des autres, faire le point sur savoir si on avait vocation à éclater ou si on voulait faire quelque chose ensemble. Aujourd'hui on a une direction. On va construire sur notre territoire carrefour une stratégie touristique, une stratégie économique et une stratégie culturelle, en gros une stratégie en aménagement des territoires. » (Fabien Cruveiller, entretien mené le 22/01/18 à Quissac)

¹⁷⁰ Pour illustrer les proximités entre ces territoires, notons que la commune de Lasalle (1 100 hab.), considérée comme un centre de services par les acteurs locaux, est aujourd'hui rattachée à la communauté de communes Causses-Aigoual-Cévennes. L'Insee l'inclut dans le bassin de vie de Saint-Hippolyte-du-Fort (voir Carte 25). Elle faisait auparavant partie de la communauté de communes Cévennes-Garrigue (avec Saint-Hippolyte-du-Fort), dont toutes les autres communes ont rejoint Piémont Cévenol.

Carte 24. Rapprochements territoriaux : une couture pour accéder aux financements régionaux.**Légende****Ensemble territorial "PETR Causses et Cévennes et CC Piémont Cévenol"**

	Limites
	Sous-ensemble territorial
	Limites de Piémont Cévenol
Éléments de repérage	
	Villes centres des aires urbaines
	Limites des communes

Zonage en Aires Urbaines (INSEE, 2010)

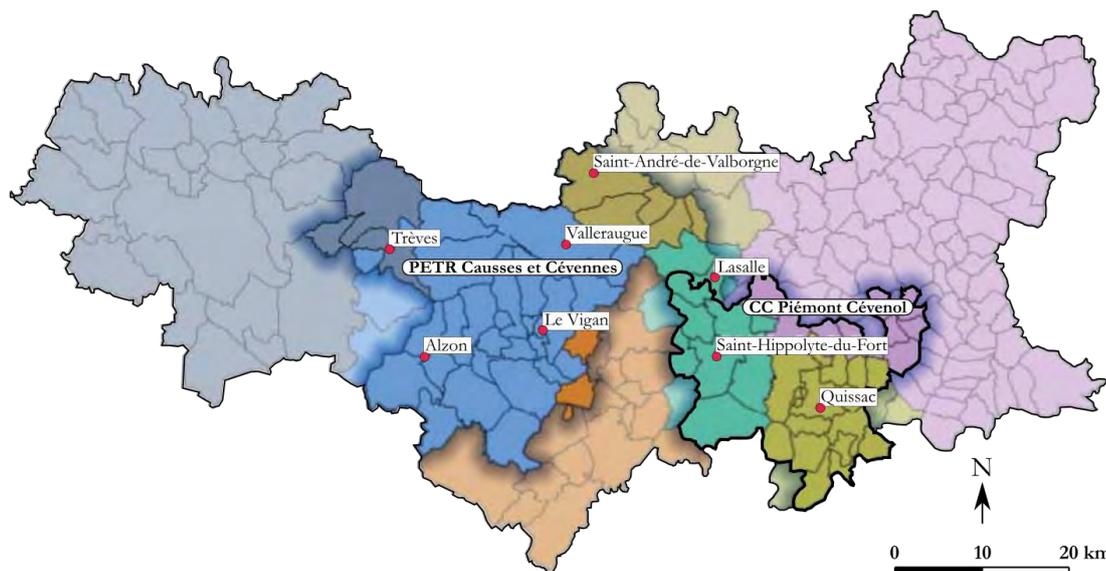
Grandes Aires Urbaines (constituées de pôles urbains de plus de 10 000 emplois)		Grands Pôles
		Couronnes de Grands Pôles
		Communes multipolarisées de Grandes Aires Urbaines
Aires Moyennes (constituées de pôles urbains de 5 000 à 10 000 emplois)		Pôles Moyens
		Couronnes des Pôles Moyens
Petites Aires (constituées de pôles urbains de 1 500 à 5 000 emplois)		Petits Pôles
		Couronnes des Petits Pôles
	Autres communes multipolarisées	
	Communes isolées, hors influence des pôles	

Réalisation : Aurélio Labat.

Source : *Contrat Occitanie pour les territoires, PETR Causses et Cévennes & CC Piémont Cévenol 2018-2021*¹⁷¹.

¹⁷¹ Nous réemployons ici une carte dont nous avons trouvé une production dans le *Contrat Occitanie pour les territoires, PETR Causses et Cévennes & CC Piémont Cévenol 2018-2021*. Le fond de carte choisi pour représenter l'opportunité d'un rapprochement entre les deux institutions est le Zonage en Aires Urbaines qui, à la fois, fait ressortir un certain isolement commun vis-à-vis des aires urbaines voisines et, à la fois, visibilise ce que Fabien Cruveiller nomme le « fer de lance », soit un territoire, Piémont Cévenol, dont le positionnement à l'interface de plusieurs aires urbaines lui permet de jouer un rôle de lien avec la périphérie plus éloignée (le PETR Causses et Cévennes). L'effet est renforcé avec l'usage d'une surbrillance présente dans la carte initiale dont le rôle est de mettre en évidence le territoire ainsi constitué.

Carte 25. Les bassins de vie de l'ensemble territorial PETR Causses et Cévennes et communauté de communes du Piémont Cévenol : un lien – le bassin de Saint-Hippolyte-du-Fort – au sein d'une multitude de petites centralités.



Légende

Ensemble territorial "PETR Causses et Cévennes et CC Piémont Cévenol"

- CC Piémont Cévenol Sous-ensemble territorial
- Limites de Piémont Cévenol

Eléments de repérage

- Le Vigan Chef-lieu de canton
- Limites des communes

Bassin de vie (Insee)

- Alès (sans les communes ardéchoises)
- Saint-Hippolyte-du-Fort
- Ganges
- Le Vigan
- Millau
- Saint-Jean-du-Gard
- Quissac

Réalisation : Aurélio labat.

Source : Contrat Occitanie pour les territoires, PETR Causses et Cévennes & CC Piémont Cévenol 2018-2021¹⁷².

Perce dans ce propos la thématique du « choi[x] » des territoires avec lesquels « s'associer » et du degré d'autonomie du territoire en fonction du rôle que les élus lui attribuent (« se mettre à table d'un territoire déjà en pleine expansion » ou « construire quelque chose qui puisse répondre à notre ambition politique »), sujet qui fera l'objet du prochain chapitre (voir Chapitre 6) mais qui n'est pas étranger à la réflexion ci-présente. Fabien Cruveiller évoque une reconstruction à partir des « PETR », « SCoT » et « Contrats de Ruralité », ce qui est tout à fait dans la perspective aménagiste actuelle :

¹⁷² De la même manière que pour la carte précédente, nous nous appuyons sur un fond de carte issu du *Contrat Occitanie pour les territoires, PETR Causses et Cévennes & CC Piémont Cévenol 2018-2021*. Initialement, la carte vise à démontrer le bien-fondé d'une couture territoriale au vu du partage d'un même bassin de vie – celui de Saint-Hippolyte-du-Fort. La carte peut aussi s'interpréter, à l'inverse, comme une association parmi tant d'autres tout aussi pertinentes du seul point de vue des bassins de vie.

organiser une redéfinition de l'action publique à partir d'un projet territorial, qui plus est dans un cadre relationnel avec les territoires voisins (PETR, SCoT) et avec l'État (Contrat de Ruralité). Cependant, force est de constater qu'aucun de ces dossiers n'est concrétisé : comme nous l'avons vu, Piémont Cévenol ne fait partie d'aucun PETR et n'a à ce jour ni SCoT ni Contrat de Ruralité. Et de fait, Piémont Cévenol est en quête d'une identité sur laquelle fonder son rapport aux autres, et inversement. Idéalement, identité et relation à l'altérité se répondent pour finir par se cristalliser dans un projet de territoire évolutif, permettant des redéfinitions ultérieures de cette identité et de cette relation à l'altérité. Mais, concrètement, comment stabiliser un projet premier sur lequel s'appuyer ? Ici, c'est en se rapprochant de l'existant que des solutions sont envisagées. Ainsi, André Cordier, maire de Quissac et Vice-Président de l'intercommunalité en charge de l'Aménagement du Territoire, expose l'intérêt des Contrats de Ruralité lors du conseil communautaire du 22 décembre 2017. Lors de cette séance, les élus présents votent à l'unanimité la « demande de principe pour étendre le contrat de ruralité Aigoual Viganais¹⁷³ au territoire de la communauté de communes du Piémont Cévenol ». La demande du conseil communautaire n'a pas été reçue par l'autorité publique. Piémont Cévenol reste donc hors-contrat pour la première génération des Contrats de Ruralité.

Cependant, en 2018, Piémont Cévenol parvient à signer avec le PETR Causses et Cévennes le Contrat Territorial intitulé *Contrat Occitanie pour les territoires, PETR Causses et Cévennes & CC Piémont Cévenol 2018-2021*. Ce document, posant un diagnostic de territoire conjoint, même si succinct, augure une collaboration avec le PETR voisin. L'orientation de l'aménagement est réfléchi en commun et l'effectivité de l'action est prévue *via* les investissements programmés dans le cadre du contrat. Durant la séance du 21 mars 2019 du conseil communautaire de Piémont Cévenol, André Cordier précise que « pour gérer et animer le dispositif, la Région prévoit le cofinancement d'un poste d'animatrice dans le cadre du PETR. C'est pourquoi il nous a été confirmé que le PETR allait continuer à assurer ces missions auprès de notre EPCI et de nos communes ». Le PETR pilote la gestion du contrat, appuyé par la Région. Tous ces éléments nous mènent vers un double constat : i) la relation Région/bloc local est médiatisée, ce qui participe du sentiment d'éloignement de la Région ; ii) la Région rigidifie sa relation au bloc local en normalisant le dialogue.

D'abord, donc, en systématisant la contractualisation avec le bloc local *via* les structures supra-communautaires, la Région normalise l'accès à ses crédits *via* une interface. Le rapport Région/bloc local devient médiatisé, ce qui est le cas pour plusieurs Régions de France selon Gwénaél Doré, dans un autre article (2020) : « la difficulté sous-jacente d'une contractualisation directe avec les communautés est de devoir gérer un nombre d'interlocuteurs plus important » (p. 542). Cette interface s'ajoute à celle qu'incarnent les Conseillers Régionaux et les membres de l'Assemblée des Territoires. Pour Serge Cettolo, maire et Vice-Président de Bastides de Lomagne chargé de l'Aménagement du Territoire, c'est une évidence :

¹⁷³ Contrat porté par le PETR Causses et Cévennes, territoire duquel Fabien Cruveiller pense pouvoir faire de Piémont Cévenol le « fer de lance ».

« – *Aurélio Labat* : Est-ce que vous avez un lien particulier avec la région ?

– *Serge Cettolo* : Pas en tant que communauté de communes. Le PETR oui. » (Serge Cettolo, entretien mené le 27/03/2018 à Saint-Cricq)

Selon lui, les communautés de communes ne sont pas en relation directe avec la Région. Ce sont les structures supra-communautaires qui dialoguent avec elle, notamment *via* les Contrats Territoriaux que nous avons décrits précédemment. La médiatisation, par soucis de simplification de gestion, renforce le sentiment d'éloignement de la Région et, plus généralement, d'isolement des territoires périphériques vis-à-vis des autres collectivités.

En second lieu, nous voyons que la Région cherche à normaliser sa relation au bloc local, c'est-à-dire à établir une norme définissant la façon dont elle dialogue avec celui-ci. Son territoire est-il devenu trop grand pour que la Région ne puisse plus gérer la diversité qui la compose ? Toujours est-il que la Région, à l'instar de l'État, rationalise son action. Ici, Piémont Cévenol doit rentrer dans le « moule » déterminé par la Région pour accéder à ses crédits. L'EPCI doit s'associer avec le PETR Causses et Cévennes, aujourd'hui ponctuellement, à l'avenir de manière totalement intégrée si l'on s'en tient à la volonté du Président de l'intercommunalité et à l'organisation de l'attribution des fonds. Lors d'un entretien, André Cordier ajoute qu'il s'agit d'un « système » auquel il faut « adhérer », sans que la « doctrine » ne soit explicitée :

« On demande aux communautés d'adhérer au système, il y a la carotte financière. (...) La région a fusionné et c'est pas forcément ce qu'il fallait faire. On sait pas trop quelle est la politique des collectivités. Elle évolue mais on sent pas un schéma pour arriver à quelque chose de bien concret. Par contre, il faut adhérer à des outils, des contrats de ruralité, des PETR, parce que derrière si on n'adhère pas à ça, on se met hors-jeu et on n'a pas le financement. Et le financement, on en a besoin, sinon on meurt. C'est compliqué. Il nous faut une politique qui soit bien écrite, une doctrine. La Région, on sait pas trop pour le moment. » (André Cordier, entretien mené le 16/01/2018 à Quissac)

La normalisation en elle-même pourrait ne pas être un problème, elle pourrait au contraire permettre de clarifier les relations entre les territoires et de simplifier le meccano territorial. Cependant, la normalisation renvoie aussi à une contrainte et est, dans ce sens, connotée négativement : les territoires doivent s'organiser pour répondre aux critères de l'échelon régional, critères auxquels ils se plient sans pour autant comprendre la « doctrine » qui sous-tend la demande de restructuration. La logique de différenciation territoriale est sacrifiée en faveur de la logique gestionnaire. Or, prioriser ainsi les logiques renvoie, sinon au modèle « centralisé » de gouvernement, au modèle du gouvernement « à distance ». Cette conclusion est confirmée par la rigidité avec laquelle la Région entretient ses rapports avec les territoires de projets, desquels, pourtant, elle est censée être plus proche, du fait de la contractualisation qu'elle systématise avec les Contrats Territoriaux. Un directeur de PETR nous dit son exaspération face à l'inflexibilité de la Région qui déboute toute demande de subvention en dehors, justement, des Contrats Territoriaux :

« Tout projet qui est présenté à notre Région, notre chère Région Occitanie, ne fait pas recette. Ça colle jamais dans le principe du règlement. Règlement qui a été fait par des technocrates qui sont plus toulousains, montpelliérains, dans tous les cas, qui correspond pas aux territoires ruraux. Alors, au début, je disais à mes collègues techniciens chargés de missions, que j'étais étonné, parce

que quand Carole Delga a été élue, dans les discours qu'elle tenait, et toujours d'ailleurs, c'est quelqu'un qui a le rural chevillé au corps, et ça fait plaisir d'ailleurs à entendre. C'est assez revigorant. Sauf que dans les faits, les actions, on n'arrive pas à les faire financer par la Région. Alors, au début, je me posais la question : comment se fait-il que ces règlements pondus par la Région sur la base d'un discours politique n'arrivent pas à s'harmoniser ? Je me disais, c'est notre territoire qui est vraiment atypique, rural profond, ou je sais pas quoi. Le fait est que, se réunissant régulièrement avec les Pays d'Occitanie, quelques fois au moins, je posais la question à nos amis voisins ou autres : (...) est-ce qu'ils avaient des aides de la Région en dehors du contrat territoire-Région¹⁷⁴ ? Ils m'ont dit "non, il y a rien qui rentre, rien". C'est des contrats régionaux qui aident les collectivités à avoir du financement – une place, un bourg-centre, ce genre de choses – mais la petite commune qui va vouloir monter son truc, ben oui, si ça marche, il faut que ce soit un peu politique pour que ça passe. Mais c'est pas forcément du réglementaire. Et donc, des projets à l'échelle supra-communautaire, on n'en a passé aucun. Aucun n'est intéressant pour la Région. Aucun. On en a un qui, quand même... C'est même fou un peu... On a été retenu sur un appel à projets au niveau national, sur le FISAC¹⁷⁵, c'est l'aide aux entreprises. On a obtenu 250 000 en janvier, et d'emblée on est allé voir la Région pour voir dans quelle mesure la Région pourrait venir apporter une contrepartie financière, obligatoire dans le cadre du règlement, qui viendrait avoir un effet quand même intéressant en direction de l'entreprise, et puis être un marqueur fort de la Région sur les micro-territoires, territoires ruraux. Malheureusement, comme d'habitude, on nous a dit : "ça rentre pas dans le règlement, il y a pas de règlement pour ça, vous êtes uniques en territoire Occitanie, il y a pas d'autre territoire qui a été retenu sur ce type d'opérations". Ok, on veut bien, mais est-ce que ça peut être un projet suffisamment innovant pour qu'on puisse être retenu ? Ou expérimental ? Vous mettez 250 000 €, sur [plus de 100] communes, c'est pas quand même folie. Ça c'était janvier/ février. On est en juillet, on n'a toujours pas de réponse. Et c'est toujours en négociation. Et Carole Delga doit répondre. Le Président du Département a fait une intervention écrite pour demander si elle pouvait effectivement... Je comprends bien que nous, on n'est pas le port de Sète, on n'est pas une grande métropole où l'économie, c'est pas IBM¹⁷⁶, c'est pas des grands trucs comme ça. Nous, l'économie : c'est l'artisan, le commerçant, avec quelques fois un salarié, quelques fois pas. Cette économie-là, on ne la voit pas, on ne veut pas la voir et on ne veut pas l'aider. Moi, je dis, on est en train de nous... ! » (Directeur de PETR, entretien mené le 22/07/2019)

Les acteurs locaux se demandent ce que signifie cet éloignement institutionnel et trouvent des réponses dans ce qu'ils voient comme un renversement inattendu des rôles de la Région et de l'État.

3. Un renversement des rôles de l'État et de la Région ?

Le modèle du gouvernement à distance porté par la Région est d'autant plus marqué que celle-ci porte désormais un SRADDET prescriptif, c'est-à-dire qui s'impose aux documents d'urbanisme locaux dans la hiérarchie des normes. Pour produire le SRADDET, la Région a mis en place un dispositif de concertation avec les acteurs locaux. Au-delà des avantages d'un tel dialogue à réaliser un document adapté aux réalités locales, le processus de concertation vise à se prémunir de critiques décriant un document imposé (Grisoni, Milanesi, Pelenc et Sébastien, 2018). Nous nous attarderons plus longuement sur les questions de gouvernance locale au Chapitre 6. Notons ici que, lors des

¹⁷⁴ Il s'agit des Contrats Territoriaux Occitanie / Pyrénées - Méditerranée.

¹⁷⁵ Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC). La loi de finances de 2019 a acté sa suppression.

¹⁷⁶ Dans les années 1960, IBM cherche à s'implanter dans le Sud de la France. Hésitant entre Nîmes, Montpellier et Avignon, c'est finalement Montpellier que le géant américain sélectionne. La ville s'appuie par la suite sur la présence d'IBM pour diffuser une image de marque autour des TIC. Cet événement est souvent considéré comme l'un des éléments clés de la croissance montpelliéraine, alors plus faiblement peuplée que sa voisine gardoise, et il y est souvent fait référence, comme ici.

réunions publiques auxquelles nous avons pu assister, des habitants ont lancé sur un ton vindicatif un « Parisiens ! » à l'adresse du bureau d'études Échelles et Territoires qui présentait les objectifs du SRADDET. Précisons qu'il s'agissait d'un bureau d'études... toulousain. Ce « Parisiens ! » représente le rejet des acteurs locaux vis-à-vis des normes et des décisions verticales et la confusion qui règne aujourd'hui entre la Région et l'État. Même les acteurs institutionnels jugent que la Région devient technocratique. Le directeur de PETR cité précédemment nous dit : « tout projet qui est présenté à notre Région, notre chère Région Occitanie, ne fait pas recette. Ça colle jamais dans le principe du règlement – règlement qui a été fait par des technocrates qui sont plus toulousains, montpelliérains... dans tous les cas : qui correspond pas aux territoires ruraux » (directeur de PETR, entretien mené le 22/07/2019). Toulouse et Montpellier sont assimilés à Paris, soit à un centre qui ne connaît plus sa périphérie, à un lieu de décision déterritorialisé qui vient imposer une norme, ainsi que vient conclure Jean Sahouret, Président de Bastides de Lomagne et du Pays Portes de Gascogne :

« Le SRADDET, j'ai l'impression que c'est une grosse machine qui nous est imposée. Ils nous laissent pas assez de... Comment dire ? J'aimerais qu'on le réfléchisse davantage sur le territoire. Que ça n'arrive pas comme ça en disant : "vous ne devez pas, vous ne devez pas, vous ne devez pas". » (Jean Sahouret, entretien mené le 04/07/2019 à Solomiac)

La Région se voit attribuer les caractères négatifs associés habituellement à l'État : déterritorialisation, normalisation et coercition. C'est un véritable renversement de valeurs, alors que la Région est traditionnellement perçue comme une collectivité s'appuyant sur la proximité, l'adaptation et la négociation. Elle tente de remédier à ce glissement de valeurs en communiquant sur son action auprès des territoires, notamment sur l'Assemblée des Territoires et sur la politique bourgs-centres. Mais nous voyons que la Région s'éloigne progressivement du bloc local, d'une part parce que l'interface directe est trop faible (trop peu de Conseillers Régionaux ou de représentants à l'Assemblée des Territoires, dont l'action reste limitée), d'autre part parce que la médiatisation *via* les structures supra-communautaires (parfois créée *ad hoc*, comme le PETR de l'Ariège) se systématisent. Si les structures supra-communautaires sont pilotées par les élus des collectivités et EPCI qui les composent, nous verrons l'insuffisance de la démocratie représentative dans le mille-feuille territorial et le manque de porosité qui en découle entre structures et échelons (voir Chapitre 6).

L'éloignement relationnel de la Région se double, chez les acteurs locaux, d'un sentiment de désintérêt de la Région pour les ruralités, qui se trouvent reléguées au statut de périphérie. Certes, la Région accorde une attention toute particulière à de nombreux bourgs-centres au travers de sa politique de contractualisation en soutien aux petites centralités. Certes, tous les territoires de projets sont en lien avec la Région au travers des Contrats Territoriaux. Et, certes, la Région a mis en place l'Assemblée des Territoires pour renforcer son interface avec les territoires *infra via* des personnes relais. La Région prône l'accompagnement des ruralités et cela reste une de ses priorités, dans le cadre de sa compétence en matière de cohésion des territoires. Mais la Région se trouve partagée entre les principes *a priori* contradictoires de mise en cohésion des périphéries et d'appui aux centralités, étant cheffe de file en matière de développement économique – développement dont le paradigme actuel nous amène à

penser qu'il se produit à partir des centralités (voir Chapitre 1). Il est reproché à la Région de trop se concentrer sur le développement urbain – plus spécifiquement celui des agglomérations –, brisant l'équilibre Région/Métropole selon lequel la Région, par son action aréolaire, soutiendrait d'abord les périphéries, complétant ainsi les Métropoles qui, par leur action réticulaire, structureraient l'armature urbaine, les centralités. Une directrice de PNR nous présente ainsi les choses, qui semblent aller à contre-courant du logiciel de pensée des techniciens :

« (...) Petit à petit, on est obligé à se mettre en conscience, à réfléchir, en se disant que le discours porté par la Région est en direction des territoires ruraux, mais dans les faits, ce n'est pas le cas. Ce n'est pas le cas. Parce que malgré une signature officielle d'un contrat-Région, on aide les territoires avec pas grand-chose. (...) Donc moi, j'ai l'impression... Et le Département, c'est lui qui met toujours le plus en direction des territoires ruraux, attention. Il est quand même l'outil de proximité. (...) Moi, je sais pas où la Région met l'argent. Mais je la vois pas mettre de l'argent sur le territoire rural. Enfin, pas chez nous, dans tous les cas. Je sais pas si elle le met à la métropole de Montpellier ou Toulouse. Peut-être pas sur les métropoles, mais ils vont mettre beaucoup plus d'argent sur des aggllos, tout simplement. Je suis pas sûr qu'ils mettent de l'argent sur les métropoles, mais sur les aggllos. Elle est plus friande de ce genre de projets. Projets éminemment structurants, forcément, je comprends bien qu'il y a de la capacité d'autofinancement derrière, la capacité de projet n'est pas la même. La question reste de savoir : que fait-on de tous ces territoires ruraux (...) ? » (Directrice de PNR, entretien mené le 21/07/2019)

Ce constat est partagé par André Cordier, maire de Quissac et Vice-Président en charge de l'aménagement des territoires en Piémont Cévenol, et par Jérémy Garcia, directeur du Pôle Développement de la même intercommunalité :

« – *André Cordier* : (...) Les aides de la Région sont plutôt en faveur des grands centres, des métropoles, que de l'arrière-pays.

– *Jérémy Garcia* : On peut pas mettre des aéroports, des autoroutes et des lignes à grande vitesse partout. On n'est pas à proximité de ces grands axes. Pour autant on pourrait avoir d'autres atouts. Mais c'est la Région qui devrait avoir ce rôle de rééquilibrage sur les différents territoires.

– *André Cordier* : C'est elle qui est compétente sur les transports.

– *Jérémy Garcia* : Et en l'occurrence, les moyens qu'ils ont, ils les mettent sur les grosses zones d'activités ou les zones d'activités régionales et moins sur les espaces ruraux. Ils jouent pas trop leur rôle de rééquilibrage. Les dernières doctrines montrent qu'on va avoir énormément de mal à avoir des financements pour nos zones d'activités. Ce serait génial pourtant pour nous de faire venir de nouvelles entreprises sur le territoire. Mais c'est déjà garder celles qu'on a et de leur permettre de se développer. Même ça c'est compliqué. La concurrence, c'est la métropole en quelque sorte. » (André Cordier et Jérémy Garcia, entretien mené le 16/01/2018 à Quissac)

Le cas des zones d'activités des périphéries a été évoqué (voir Chapitre 4.C.1.), et nous avons déjà démontré que leur efficacité dans le domaine du développement économique est à relativiser, ce qui peut expliquer les réticences de la Région à les financer. Ceci écarté, le sentiment selon lequel la Région n'assume pas, ou plus, son rôle de rééquilibrage est partagé ; alors même qu'il s'agit de l'un des deux « caps » (Région Occitanie, 2019 (b), p. 2) que la Région se donne dans le SRADDET, avec la promotion d'un « nouveau modèle de développement » (*ib.*), SRADDET qui comporte par ailleurs un volet montagne et ruralité. C'est dire les priorités de la Région, du moins ce que celle-ci affiche, et/ou

l'action qu'elle souhaiterait pouvoir mener¹⁷⁷. Et alors même que, paradoxalement, le rééquilibrage régional passe en priorité par une concertation fine avec les territoires, celui-ci s'incarnant avant tout par la question de l'accueil et de la distribution des nouvelles populations arrivant en Occitanie (règle n°8 du SRADDET).

Certains, comme cette directrice de PNR, se demandent d'où vient la transition : s'agit-il d'un problème issu de la sphère politique ou technique ?

« – *Directrice de PNR* : On en parlait tout à l'heure, entre le politique et le technicien : est-ce que Carole Delga demande à être à l'écoute des territoires – comment ça pulse, comment ça..., voilà – et les techniciens, toujours un peu techno, et toujours plus urbains... Nous on fait quand même toujours très bouseux quand on va à Montpellier ou quand on va à Toulouse quoi, on reste des ruraux, on peut mettre le joli tailleur avec des stiletos, ça reste : "t'es où toi ? Ah oui ? C'est pas loin de l'Aveyron ? Pas loin du Tarn ? Ah oui, très enclavé quoi", enfin, on est loin des centres de décisions dans tous les cas.

– *Aurélio Labat* : On vous le fait ressentir ?

– *Directrice de PNR* : En permanence.

– *Aurélio Labat* : Même dans le cadre de réunions entre techniciens ?

– *Directrice de PNR* : Là, je vous le dis sur le ton de l'humour, mais ça reste comme ça. (...) Je me dis, est-ce que le blocage, il est pas plus du niveau des techniciens qui veulent véritablement qu'il y ait une métropolisation en France avec des gens qui crèvent et qui vont s'alimenter le plus possible là-bas, parce que c'est pas loin, mais c'est là-bas ? Est-ce que c'est pas ça ? Est-ce qu'on nous pousse pas à aller vers ça ? Est-ce que c'est technique ou est-ce que c'est politique ? Là, j'ai pas la réponse. » (*Directrice de PNR, entretien mené le 21/07/2019*)

La technocratisation de l'aménagement et la culture urbaine des techniciens des centralités influencerait les représentations des périphéries et leur prise en compte dans l'élaboration des politiques d'accompagnement (voir Chapitre 6). Chercher l'origine du paradigme métropolitain et ses ramifications dans la pensée aménagiste a pour intérêt d'aider à le critiquer et à le déconstruire : ici, nous comprenons qu'il est assimilé, à un certain degré, par les techniciens de la Région. Il serait utile d'approfondir cet aspect de notre recherche par une étude auprès des acteurs du Conseil Régional pour préciser et nuancer ce postulat.

La Région, par son caractère englobant, est perçue comme l'institution qui pourrait réunir métropoles et ruralités dans un espace de dialogue. La réalité ne correspond pas à cette idée de l'interterritorialité. La Région, avec laquelle il est difficile d'échanger, ne saurait assumer ce rôle :

« Ce que j'ai pu voir dans les services avec lesquels j'ai travaillé, la relation avec la Région a toujours été assez compliquée. Quand il y avait les contrats de Pays auparavant, il y avait des moments où on les voyait autour de la table. Il y avait des opérations. Est-ce que c'est parce qu'il y a potentiellement moins d'opérations qui peuvent être aidées par la Région aujourd'hui ? Mais j'ai senti avant même la fusion qu'il y avait une difficulté à avoir du lien avec la Région. Alors là avec

¹⁷⁷ En 2020-2021, en réponse à une demande de la Région Occitanie, quatre ateliers de quatre masters différents sont coordonnés pour questionner le SRADDET et la manière dont des politiques de rééquilibrage peuvent être menées au travers de ce document. Il s'agit du Master Urbanisme et Habitat de l'Université de Perpignan, du Master Espaces ruraux et développement local de l'Université Paul Valéry de Montpellier, du Master Ingénierie du développement dans les villes petites et moyennes de l'Institut National Universitaire Champollion d'Abli (Université Fédérale de Toulouse) et du Master Urbanisme et Aménagement de l'Université de Lille.

la fusion, déjà le temps qu'ils se réorganisent, à un moment il n'y avait plus personne. Là peut-être que ça va redémarrer un peu. Les Contrats de Ruralité vont peut-être nous mettre autour de la table, les PETR aussi. » (Jérémy Garcia, entretien mené le 16/01/2018 à Quissac)

Comme nous l'avons vu, les acteurs locaux partagent l'espoir que les relations avec la Région vont s'améliorer avec la finalisation de la restructuration post-fusion. Or, nous avons signalé que les modifications sont immanentes, c'est-à-dire que la restructuration modifie irrémédiablement les relations inter-territoriales. Et c'est au détour de cette phrase que nous le comprenons : « les Contrats de Ruralité vont peut-être nous mettre autour de la table ». Car les Contrats de Ruralité ne sont nullement émis par la Région, mais par l'État ! Et nous bouclons la boucle : malgré le désengagement apparent de l'État, il en vient à jouer le rôle de médiateur entre collectivités et à restaurer une forme d'intervention auprès des territoires, ici ruraux, ailleurs urbains avec les politiques de la ville. Le pilotage à distance de l'État prend les acteurs de court dans la lecture qu'ils ont des doctrines des institutions et des relations inter-territoriales :

« (...) Au niveau de l'État, dans le cadre des contrats de ruralités, l'État rejoue son rôle, un jeu jacobin en disant : "l'État, c'est moi, mais je vends pas ma France profonde et je m'appuie sur ce territoire". Je sais pas si c'est une partition qui est volontaire, mais j'ai l'impression, avec le Département qui est en décrochage, mais volontaire par rapport à la loi, où on a l'État et la Région qui font un peu jeu commun, avec la Région qui pousse plus la ville alors que l'État va plus jouer le rural. (...) J'en arrive à faire ce constat-là. C'est pas la vision que j'en ai. » (Directrice de PNR, entretien mené le 21/07/2019)

Si la Région n'organise pas le dialogue villes-campagnes, s'organise-t-il à une autre échelle ?

Conclusion du cinquième chapitre

Dans ce cinquième chapitre, nous avons pu mettre au jour un renversement contre-intuitif des rôles de l'État et de la Région auprès des territoires. Alors que le premier semble de prime abord se retirer des affaires locales, il reprend au contraire une place de plus en plus importante aux dépens d'une articulation des collectivités entre elles, avec la Région comme coordinatrice. Cette dernière voit ses caractères de proximité, d'adaptation et de négociation lui être ravis par l'État, dont l'accompagnement reste prescripteur, le modèle du gouvernement à distance étant un modèle coercitif et concurrentiel. Réapparaît une lutte mettant aux prises l'État et la Région dans le contrôle du développement territorial. Pendant ce temps, les acteurs locaux ne discernent plus vraiment qui est à la manœuvre. Et une thématique reste pendante, celle de l'inter-territorialité : si ni l'État ni la Région ne s'occupent d'articuler les territoires entre eux, de qui est-ce l'affaire ? Les territoires locaux peuvent-ils se coordonner seuls ? N'est-ce pas antithétique avec les rapports de domination qui existent dans un système territorial que nous pouvons lire au prisme du modèle centre-périphérie ? C'est l'objet du prochain chapitre, où nous questionnons les relations territoriales horizontales (Chapitre 6).

Chapitre 6. L'inter-territorialité révèle une crise démocratique

Nous venons de voir que l'articulation verticale des territoires centraux et périphériques n'est assurée ni par l'État qui, malgré la continuité d'un interventionnisme derrière son retrait apparent, n'établit aucune feuille de route sur ce sujet, ni par la Région, quoique les présupposés des acteurs locaux pouvaient laisser penser. Reste l'articulation horizontale des territoires. Qu'en est-il de « l'interterritorialité », des « alliances des territoires », de la « contractualisation coordonnée », bref, du « fédéralisme infranational » qui « s'organiserait de proche en proche » dont parlent Xavier Desjardins et Martin Vanier ? Oui, les centres s'associent entre eux dans des enceintes dédiées, comme les pôles métropolitains (voir Chapitre 1). Oui, les périphéries s'associent entre elles dans des enceintes dédiées, comme les PETR ou les PNR (voir Chapitre 4). Mais *quid* des associations centres-périphéries ? Nous verrons dans un premier temps les difficultés que rencontrent les territoires à générer des « alliances » (Chapitre 6.A.1), tant sur le fond (avec l'exemple du tourisme, Chapitre 6.A.2.) que sur la forme (avec l'exemple des contrats de réciprocité, Chapitre 6.A.3.). Nous chercherons dans un second temps à comprendre en quoi le postulat de la complémentarité entre les territoires mène à l'impasse, du moins selon l'approche libérale qui voudrait que chaque territoire puisse mettre dans la balance des biens communs de valeurs équivalentes, étant donné que, d'une part, les charges de centralité ou de périphérie assumées aujourd'hui de façon gratuite (ou en tout cas pas à la hauteur de leur coût réel) n'ont pas vocation à être valorisées sur un marché de l'inter-territorialité (Chapitre 6.A.4), et que, d'autre part la production de ressources génériques et le modèle du gouvernement à distance produit une concurrence généralisée entre périphéries, où la solidarité de principe qui prévaudrait à une fédération des territoires est inexistante (Chapitre 6.A.5.).

Nous en viendrons finalement à un élément fondamental de l'architecture du système territorial : la gouvernance locale, dont nous estimons, à la suite de nombreux contemporains, qu'elle est en crise. Nous reviendrons d'abord sur la figure ambivalente de l'élu, dans des territoires à la fois de « gestion » et de « projet », autour de laquelle pèsent de lourdes attentes (Chapitre 6.B.1.). Nous proposerons ensuite à l'analyse trois cas – Quercy Vert-Aveyron (Chapitre 6.B.1.a), Bastides de Lomagne (Chapitre 6.B.1.b) et Lodévois et Larzac (Chapitre 6.B.1.c) – pour émettre une lecture critique de la démocratie représentative, de ses limites et des freins qu'elle oppose à une appropriation des territoires par leurs habitants, et donc à la définition de ces territoires, à leurs projections et à leurs articulations les uns aux autres (Chapitre 6.B.2.b.).

A. Les Métropoles ou l'absence de dialogue avec le centre

1. Les relations horizontales centres-périphéries

De prime abord, demandons-nous comment est perçue la métropole par les territoires périphériques, et inversement, ce qui nous amènera à comprendre où peuvent se situer les coopérations.

Le biais d'homogénéisation des périphéries se retrouve dans le discours porté par les acteurs de la métropole sur les territoires alentours. Prenons l'exemple de l'interscot toulousain. Dès 2001, la coordination des SCoT de la région toulousaine est opérée dans le cadre d'une démarche dite « interscot ». D'abord, quatre SCoT sont concernés. Un bilan est dressé par l'aua/T¹⁷⁸ – bilan nommé « Revue Territoriale Métropolitaine de Toulouse » (RTMT) –, avant de réunir douze SCoT à partir de 2017 à l'échelle dite du « Grand Bassin Toulousain » – nom du nouveau périmètre de l'interscot. En novembre 2017, nous rencontrons Christophe Sabot lors d'un entretien exploratoire. Il a alors été récemment nommé « chargé de mission interscot » à l'antenne de la DREAL à Auch. La première réunion à laquelle il a assisté sur le sujet a eu lieu deux mois avant l'entretien. Christophe Sabot commente la RTMT, qu'il a reçue, ayant été transmise aux futurs partenaires de l'interscot afin qu'ils se saisissent des enjeux de la démarche :

« [La] RTMT questionnait d'une certaine manière la métropole à horizon 2030, et donc ses relations avec les satellites – ils appelaient ça les "satellites". On avait en gros les préfectures des départements voisins et ça mettait un peu de côté, enfin, ça n'excluait pas, ça concevait que la métropole fonctionnait avec les satellites Auch, Montauban, Albi, Foix, Cahors, et après il y avait toute la partie Figeac-Rodez qui était à part, une partie Tarbes-Lourdes-Pau et une partie Millau qui était plus tournée quand même vers Montpellier. (...) Le document était très axé sur la métropole toulousaine, justement au détriment de la réalité du fonctionnement qu'il y avait entre la métropole, Toulouse donc, et ses satellites. Moi, la critique que je ferai, c'est qu'en gros ils mettaient sur le même plan tous les satellites, en disant "Montauban, Cahors, Foix, Auch, c'est pareil, c'est des satellites". Et, enfin, d'un point de vue purement territorial, en tout cas du point de vue gersois, on peut pas considérer que la relation Auch-Toulouse fonctionne de la même manière que celle de Montauban à Toulouse, sur plein de critères. Ni même Albi-Toulouse. » (Christophe Sabot, entretien mené le 06/11/17 à Auch)

Il voit dans la RTMT une uniformisation des « satellites » de Toulouse (Albi, Auch, Cahors, Carcassonne, Castres-Mazamet, Foix-Varilhes, Montauban, Tarbes-Lourdes). Le terme n'est pas anodin, comme le rappelle le Larousse¹⁷⁹ :

« Satellite, nom masculin, (latin *satelles*, -*itis*, garde du corps) :

- 1) Corps qui gravite autour d'un astre de masse prépondérante, en particulier autour d'une planète.
- 2) Littéraire. Personne qui vit sous la dépendance d'une autre (...)
- 3) État entièrement dépendant d'un autre plus puissant (...)
- 4) Collectivité qui subit la tutelle d'une autre (...). »

¹⁷⁸ L' « agence d'urbanisme de Toulouse aire métropolitaine ».

¹⁷⁹ Source : site internet de Larousse [En ligne] URL : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/satellite/71068> [dernière consultation le 08/12/20]

« Satellite » renvoie au registre de la périphéricité (« gravite autour de », « dépendance », « entièrement dépendant », « subit la tutelle »). Selon Christophe Sabot, il y a un biais induit par l'interprétation des territoires et du dialogue métropolitain depuis le cœur métropolitain, ici par l'aua/T chargée de l'appui à l'interscot. Homogénéisation, uniformisation, hiérarchisation... voilà de nouveau l'écueil de la métropolisation : l'aplanissement de tout ce qui se trouve autour du centre. Encore est-il question des villes moyennes du système urbain de Toulouse. Quel regard, dès lors, sur les petites villes et les espaces de faibles densités ? De nouveau, il serait intéressant de compléter nos travaux par une étude ultérieure sur les regards des acteurs centres sur les périphéries, sur leur niveau de connaissance de ces territoires ainsi, tout simplement, sur l'intérêt qu'ils y portent, ce pour approfondir et nuancer notre approche de la dialectique centre/périphérie.

L'hypothèse selon laquelle les acteurs des périphéries fustigent un centre qui absorberait tous les moyens est confirmée, mais en partie seulement. Nous l'entendons parfois, comme ici avec un entrepreneur qui nous dit que « voilà, on en est là, c'est que les métropoles, les mégapoles ont tout attiré » (entretien mené le 25/01/2018 à Sauve), ou encore avec Franck Vidal, maire en Minervois au Caroux :

« C'est le cours des choses. Les métropoles deviennent trop grandes. Je suis pas un anti-ville. Mais elles deviennent trop grandes, elles phagocytent tout. » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/19 à Olonzac)

Il s'agit finalement d'un discours qui, s'il est présent, ne représente pas le discours majoritaire sur les métropoles. Il n'y a pas de critique systématique d'une « monstropole » vorace dont le développement échapperait complètement aux aménageurs et dont les effets délétères se feraient sentir partout. Souvent, au contraire, l'analyse des entretiens nous interpelle plutôt à la fois par l'absence de discours sur la métropole et à la fois, quand discours il y a, par l'idée d'une absence d'influence de la métropole sur ses territoires périphériques. Pierre Dupuy-Mallet, maire et Vice-Président en charge de l'économie en Arize-Lèze, raconte l'imperméabilité entre la métropole et sa communauté de communes, accompagné de son premier adjoint à la mairie :

« – *Aurélio Labat* : Est-ce que le territoire se positionne d'une manière stratégique vis-à-vis de la métropole ? (...) Est-ce qu'il y a des projets qui sont façonnés ?

– *Pierre Dupuy-Mallet* : Non. Honnêtement non. (...) La métropole n'est pas quand même chez nous quelque chose de prégnant. Dans tous les conseils communautaires, jamais on n'en parle (...).

– *Aurélio Labat* : C'est un objet lointain ?

– *Pierre Dupuy-Mallet* : En tant que tel, oui. C'est pas un objet... ni d'envie, ni de... qui pose problème. Rien.

– *Premier adjoint* : Non. Il y a très peu de retombées, tout compte fait.

– *Pierre Dupuy-Mallet* : On les connaît pas exactement les retombées. Elles sont pas mesurées. Sur le plan touristique elles doivent l'être un peu. Des gens qui visitent, qui viennent bouffer... Il y a des liens, il y a du lien, puisqu'il y a des gens qui vont dans les grandes surfaces. Du lien, il y en a.

– *Premier adjoint* : Oui, toujours dans le même sens. À part le tourisme, je vois pas comment la métropole peut influencer sur notre activité économique. Si, après, quand il faudra pousser les murs de la métropole parce que le foncier sera trop cher, c'est sûr, nous on aura des retombées. Mais en attendant... » (Pierre Dupuy-Mallet et son premier adjoint, entretien mené le 06/05/19 à Lézat-sur-Lèze)

Dans le même registre, Jean Arcas, maire d'Olargues en Minervois au Caroux et Président du Pays Haut Languedoc et Vignobles, évoque cette (quasi-)absence d'influences réciproques entre centres et périphéries, l'expliquant par des effets de seuils :

« Une influence sur les métropoles, nous on n'en a pas. Mais par contre, c'est sûr que, sans rentrer dans le détail, on s'aperçoit qu'au niveau des métropoles c'est pas si évident que ça. On a quand même la métropole de Montpellier mais on s'aperçoit qu'il y a une barrière quand même, qui est due ou pas due à la métropole, notamment à la vallée de l'Hérault, qui constitue un frein. Ce qui me fait bondir, c'est quand on entend : "Saint-Guilhem, l'arrière-pays". Alors que Saint-Guilhem est à 15 ou 20 minutes de Montpellier. » (Jean Arcas, entretien mené le 19/03/18 à Olargues)

Franck Vidal, de la même intercommunalité, confirme l'effet distance qui peut limiter les influences des métropoles :

« On est loin des deux métropoles que sont Montpellier et Toulouse. Je veux dire, loin : il y a pas d'effet. C'est pas un monde rural où il y a des gens qui travaillent dans l'une ou l'autre, qui vivent sur le territoire. Donc, impact économique direct : il est très petit. » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/19 à Olonzac)

Les deux discours ne sont pas nécessairement contradictoires : nous pourrions être face à une métropole absorbant toutes les ressources et dont les effets d'entraînement seraient néanmoins nuls. Ils dénotent cependant une approche différente du centre. Chez les premiers, la métropole pèse en tant qu'elle est trop présente (consommation des ressources publiques), chez les autres elle semble absente (effets d'entraînement nuls). De nombreux discours nuancent une telle polarisation des représentations. Les acteurs locaux voient bien les relations de causalité qui lient les métropoles à leurs périphéries au travers de divers flux. Pour André Cordier, maire de Quissac, il y a un rapport mécanique à la métropole dû au prix du foncier, impliquant un desserrement de la tâche urbaine qui les impacte : « notre dépendance à la métropole on l'a par rapport au foncier en fait. Il n'y a pas de lien économique avec la métropole. C'est le prix du foncier qui fait que les personnes choisissent ce secteur-là en fait » (André Cordier, entretien mené le 16/01/2018 à Quissac). La communauté de communes de Piémont Cévenol voit sa population augmenter du fait de la proximité de Montpellier, Nîmes et Alès, mais ne travaille pas l'accueil de la population en dialogue avec Montpellier, Nîmes ou Alès, que ce soit en termes de production de logements, de services, d'emplois, d'infrastructures pour les mobilités *etc.* Ainsi, des liens existent entre centres et périphéries, mais ils semblent ne pas être outillés pour travailler de concert sur ces flux. André Cordier et Jérémy Garcia montrent le déficit d'accompagnement :

« – *Jérémy Garcia* : Il y a des liens qui existent, mais qu'on subit plutôt. Il y a certainement des partenariats à nouer pour organiser tout ça et que ce soit gagnant-gagnant. Aujourd'hui on subit plus, on a plus de contraintes que de bénéfices. Les habitants qui viennent ça crée des dynamiques, mais ça crée aussi de plus en plus de charges, ils ont des demandes, ils viennent de la ville et voudraient retrouver exactement les mêmes services, les équipements et c'est compliqué à gérer. Les routes, les voiries aussi. Et ça impacte fort sur les budgets des communes. Et pour l'instant, on fait tout seul. Et ceux qui devraient faire du rééquilibrage, c'est-à-dire je trouve la Région, ils ne sont pas trop présents. Il manque quelque chose (...).

– *André Cordier* : Il n'y a pas de retour, comme disait Laurent. On subit cette migration. C'est un atout : il faut s'ouvrir. Par contre, pour les transports, le Piémont, on n'a qu'une liaison sur Nîmes. On n'a pas une liaison sur Montpellier. C'est très compliqué. Et ça c'est à la Région à le mettre en place. Les transports, c'est la compétence de la Région, et c'est à elle de le mettre en place. C'est une richesse, mais on le subit quand même. Ça nous arrive par obligation. C'est compliqué à gérer. Il y a des outils qui se mettent en place avec le Département : le covoiturage, les aires de covoiturage. Mais c'est toujours dans le même sens. C'est pas dans le sens ville-ruralité. C'est nous qui apportons des solutions pour endiguer ces flux de circulation importante qu'il peut y avoir en ville aux heures de pointes. C'est le monde rural qui met en place des outils pour endiguer les problèmes qui se trouvent en ville. De l'autre côté, on ne propose rien. C'est pas à nos territoires de mettre en place de lignes de bus. Il y a un travail qui pourrait se faire qui ne se fait pas forcément. » (André Cordier et Jérémy Garcia, entretien mené le 16/01/2018 à Quissac)

André Cordier et Jérémy Garcia viennent à en penser que leur communauté de communes règle une partie des problèmes de la centralité, notamment l'accueil de population, avec tous les coûts que cela engendre. Nous avons pourtant vu que les périphéries sont aussi actrices de ce phénomène en déployant volontairement des stratégies d'accueil des populations pour se développer et en quoi ces stratégies ont révélé leurs limites dans le temps (Chapitre 4.C.2.). Elles auraient désormais des « charges de périphérie », au même titre qu'il existe des charges de centralité, qui se traduiraient par la création de services *ad hoc* (groupements scolaires, infrastructures d'assainissement des eaux, *etc.*), par la gestion des mobilités (infrastructures routières, transports en commun, mobilités douces)... mais aussi, bien que l'origine ne soit pas la même, par la production agricole et par la gestion des paysages, du patrimoine naturel et des services écosystémiques. La « charge de périphérie » pourrait se définir par l'articulation de trois injonctions difficilement conciliables : l'accueil, la production, la préservation. Bien que la dialectique centre-périphérie nous apparaisse, se manifestant dans des flux, centres et périphéries communiquent-ils pour répartir ou solutionner leurs charges ensemble ? L'interdépendance des territoires à l'échelle des aires métropolitaines est aujourd'hui reconnue par le gouvernement (en témoignent les contrats de réciprocité par exemple). Comment les « alliances des territoires » se manifestent-elles ?

Le CGET, France Urbaine et l'Assemblée des Communautés de France ont engagé en 2018 une série de travaux sur les relations horizontales dont est issue une synthèse intitulée *Les coopérations interterritoriales. Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants*¹⁸⁰ (CGET, 2019). L'étude se donne pour objectif de les recenser pour la première fois et de dresser un bilan de ces relations qui connaissent, « depuis une dizaine d'années, (...) une actualité forte » (CGET, 2019, p. 2). Selon la synthèse, « les thématiques les plus investies ou jugées les plus importantes à investir par les coopérations [sont] : la mobilité et les transports, le tourisme et le développement économique » (*ib.*, p. 8). Nous le constatons à notre tour. D'abord, la mobilité est un thème souvent évoqué, les pratiques et déplacements des habitants se produisant aux échelles des bassins de vie et des bassins d'emplois dont les périmètres diffèrent des périmètres des collectivités et de leurs regroupements. Une

¹⁸⁰ « Territoires environnants » trouve 24 occurrences dans le rapport de 14 pages, le terme « périphérique » (et ses dérivés) en est absent. Le glissement sémantique de « périphérique » vers « environnant » ne retire pas le caractère central de la métropole tout en posant un flou sur la relation entre les territoires. En effet, quand le couple *centre/périphérie* correspond à une approche analytique des relations fonctionnelles entre territoires, le couple *métropole/territoires environnants* ne correspond ni à un cadre analytique, ni à des catégories spatiales.

coordination est attendue pour remédier à ce problème transversal. Ensuite, le tourisme est un thème récurrent des coopérations territoriales, la fonction récréative affiliant les territoires périphériques aux territoires centraux et à l'économie présentielle. Enfin, le développement économique, dans sa conception large, englobe de nombreuses choses disparates, allant de tout ce qui relève de l'industrie agro-alimentaire – des circuits-courts notamment – et de l'animation de filières à la création et à l'adaptation d'équipements visant l'accompagnement aux nouvelles manières de travailler – création de tiers-lieux, fab-labs, *etc.* L'enjeu étant de déterminer comment se pensent et s'organisent les relations horizontales, nous allons approfondir l'étude du thème du tourisme, celui-ci nous éclairant à la fois sur les flux entre les territoires et sur les relations qu'ils engendrent (Chapitre 6.A.2.). Puis, pour comprendre comment se construit la coopération dans un cadre contractuel, nous nous attarderons sur une forme de convention qui a bénéficié d'une forte publicité : les contrats de réciprocité. Outils de coopération inter-territoriale et horizontale, nous analyserons leurs avantages et leurs limites au travers des exemples des contrats unissant Toulouse Métropole au PETR des Portes de Gascogne et Montpellier Méditerranée Métropole à la communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc (Chapitre 6.A.3.).

2. Le tourisme, support d'alliances ?

Le tourisme est une entrée thématique courante de la coopération entre les territoires. Comme nous l'avons vu lors des précédents chapitres, d'une part, le tourisme relève de la base présentielle et peut à ce titre être une source de revenus (de plus en plus) importante pour les territoires. D'autre part, le tourisme participe d'une fonctionnalisation des périphéries – la fonction récréative –, et tend à leur uniformisation – par homogénéisation de leur offre – et à leur subordination – par l'organisation de la périphérie en fonction des besoins du centre (voir Chapitre 4.C.3.). En partant du terrain, nous allons revenir sur les apports théoriques pour les illustrer et les discuter (Chapitre 6.A.2.a.). Nous dégagerons les enjeux de la coopération inter-territoriale sur la question du tourisme et analyserons les ressorts des dialogues en cours afin de comprendre s'ils permettent, ou non, de répondre à ces enjeux (Chapitre 6.A.2.b.).

a. L'économie présentielle : capter les touristes urbains un enjeu pour les périphéries

Même dans les territoires que les acteurs déclarent « isolés » des métropoles, le tourisme est un lien aux centres. Franck Vidal et Jean Arcas, tous deux maires en Minervois au Caroux et respectivement Vice-Président chargé de l'économie de l'intercommunalité et Président du Pays Haut Languedoc et Vignobles, tous deux tenant d'un discours sur les faibles influences réciproques entre centres et périphéries, disent quand même, pour le premier :

« Il y en a un, impact économique : c'est une région rurale où, des deux métropoles, il y a des gens qui viennent le week-end, les vacances. De ce côté-là, il y a un impact économique sur les deux métropoles. » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/19 à Olonzac)

Et pour le second :

« – *Aurélio Labat* : Quelles sont les complémentarités que vous voyez avec les métropoles ? Sur quels sujets ?

– *Jean Arcas* : Au niveau du tourisme, au niveau de la connaissance. » (Jean Arcas, entretien mené le 19/03/18 à Olargues)

L'« impact économique » dont parle Franck Vidal représente un intérêt pour les territoires d'accueil, voire une nécessité, ayant remplacé les économies traditionnelles :

« Il y a des gens qui sont contre le tourisme, qui parlent de l'économie autrement, mais il faut m'expliquer comment. C'est des mots en l'air après : l'économie touristique, aujourd'hui, c'est la principale économie de la vallée. On peut tourner dans tous les sens : c'est la principale économie de la vallée. C'est plus l'agriculture, à part sur des coins comme Roquebrun, où il y a encore une économie viticole encore importante. Faut pas se leurrer, le tourisme, c'est des retombées économiques importantes. Je parle en millions d'euros. » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/19 à Olonzac)

Cependant, le passage d'une économie productive à une économie de services n'est pas perçue par tous les acteurs locaux :

« – *Aurélio Labat* : (...) Il y a certains territoires où les élus n'ont pas forcément conscience de l'importance du tourisme : ici, c'en est où ?

– *Franck Vidal* : Ça commence. C'est compliqué quand même. Parce qu'ils ont pas des chiffres devant les yeux. Mais ils se rendent pas compte. Si on fait les retombées économiques sur un territoire comme nous, vraiment, si on fait le travail jusqu'au bout – il est jamais fait, parce que... Je suis sûr, il y a au moins la moitié de l'économie qui est basée là-dessus.

– *Aurélio Labat* : Vous avez un problème avec l'estimation de la valeur du tourisme ?

– *Franck Vidal* : Ben, toujours. » (Franck Vidal, entretien mené le 15/07/19 à Olonzac)

L'économie touristique est difficile à quantifier et à chiffrer, ce qui peut amener certains à la sous-estimer et à repousser la définition d'une stratégie de développement du tourisme. Or, la construction de l'offre touristique se fait sur du moyen et sur du long terme. Les flux de touristes et d'excursionnistes (qui se différencient des premiers du fait qu'ils ne passent pas de nuit sur place) sont à organiser. Cécile Collin, directrice du pôle économie et tourisme de la communauté de communes du Lodévois et Larzac, revient sur dix ans d'actions et d'aménagements :

« On a été pendant quasiment dix ans sur des phases d'aménagements de circuits. Là, notre prochaine stratégie, c'est vraiment de faire en sorte que... de communiquer sur ces parcours pour que les gens viennent expérimenter et que les gens laissent un petit peu plus de... Enfin qu'il y ait de la retombée économique quoi. (...) Mais après il fallait toute cette phase d'aménagement. Je vous dis : on est parti de pas grand-chose. Donc il y a beaucoup de choses à construire. Aujourd'hui, on a 385 km de chemins balisés, conventionnés, c'est énorme. Dans les territoires les mieux équipés, il a fallu beaucoup de boulot, beaucoup de recherches de subventions. Tout prend du temps. Aujourd'hui, on est vraiment dans la phase... maintenant il faut communiquer et faire venir du monde sur ce territoire. » (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018)

La phase de construction de l'offre permet l'installation d'activités et l'organisation du tissu des acteurs socio-professionnels, indispensable à l'accueil de touristes :

« On reste sur des territoires ruraux, donc c'est pas non plus... mais oui, il y a des jeunes qui sont venus d'installer, des brevets d'État, des accompagnateurs. Oui, il y a des structures, clairement,

qui se sont installées. Alors, de dire : "c'est grâce à nous", je pense que c'est un peu prétentieux. En tout cas, nous on accompagne aussi beaucoup tous les porteurs de projets, donc là on a une traçabilité. On voit quand même qu'il y a de plus en plus d'entreprises qui sont... enfin, beaucoup dans le tourisme. Notre travail est en train de porter ses fruits.» (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018)

Les retombées économiques sont ainsi perceptibles plusieurs années après la mise en œuvre des premières actions. La latence de l'action, soit que les effets de l'action ne se dévoilent pas – du moins pendant un laps de temps relativement long –, est un facteur qui peut expliquer le faible engouement de certains élus pour ce secteur économique. D'autant que l'action a un coût pour la collectivité, dont les finances, encore une fois, sont limitées :

« C'est beaucoup une question de moyens. Parce que mettre en place des visites et tout, on n'est pas toujours... c'est souvent déficitaire, comme action, tout ça. Donc pour les petites collectivités, c'est pas évident. Il y a beaucoup de richesses patrimoniales, paysagères, plein de choses. Et tous ces sites : l'entretien coûte cher aussi. Donc on est très riche en patrimoine mais pas tellement dans nos finances. C'est un peu compliqué. Voilà. C'est un peu le problème des intercos, je pense, enfin des communautés de communes rurales. C'est toujours le problème. » (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018)

Il n'est pas toujours évident pour les élus de financer à perte des actions, surtout quand les retombées économiques sont diffuses dans le temps et difficilement quantifiables. Malgré tout, à ce jour, toutes les communautés de communes du panel ont leur Vice-Président en charge du tourisme, secteur qui bénéficie ainsi toujours d'une politique dédiée.

Ainsi, chaque territoire déploie une stratégie touristique, ce qui ne va pas sans quelques conséquences. D'une part, nous allons d'abord voir que le public visé, c'est-à-dire les touristes que cible le marketing territorial, est en grande partie le même pour chacune des périphéries : le résident de la métropole. D'autre part, nous verrons que, pour attirer ce public, les territoires ont tendance à se positionner sur les mêmes offres de biens et services et font état de la difficulté à se différencier. Apparemment, et nous le nuancerons par la suite, les périphéries ont tendance à rentrer en concurrence dans le secteur du tourisme.

Pour Valérie Rouveirol, Vice-Présidente en charge du tourisme en Lodévois et Larzac, l'origine des touristes est une évidence : « (...) quand on regarde un peu la provenance [des touristes], en Lodévois et Larzac, ce sont des Héraultais, en majeure partie, ils viennent de Montpellier » (entretien mené le 07/03/2018 à Lodève). Sans doute grossit-elle le trait lors de l'entretien et a-t-elle accès à des données plus précises puisque Cécile Collin, sa collaboratrice, directrice du pôle économie et tourisme de l'intercommunalité, affine la lecture à l'échelle du Pays Cœur d'Hérault¹⁸¹ :

« Grosso modo, on a 75 % de Français 25 % d'étrangers. Et sur ces 75% de Français, il y en a quasiment la moitié qui sont des héraultais ou du bassin de vie. Ce que j'appelle bassin de vie, c'est les départements proches de l'Hérault. (...) Avec la région Occitanie, on a vu quand même davantage d'aveyronnais, de gens de Haute-Garonne, Tarn tout ça, qui venaient, peut-être plus qu'avant. Sinon, on a beaucoup de gens de PACA¹⁸², de Rhône-Alpes et de Paris qui viennent. » (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018)

¹⁸¹ Nous verrons que les trois offices intercommunaux de tourisme du Pays Cœur d'Hérault travaillent en étroite collaboration.

¹⁸² Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Région PACA).

L'origine des touristes ne saurait donc être seulement réduite à la métropole. Cela dit, les métropolitains représentent aujourd'hui une part importante des touristes – surtout des excursionnistes –, comme le confirment les études locales commandées par les offices ou les acteurs rencontrés lors de notre enquête qualitative¹⁸³. De plus, la part des métropolitains va croissant avec le développement du ciblage de cette clientèle par le marketing qu'effectuent les territoires. En effet, dans la perspective d'élargir les « ailes de saison », c'est-à-dire de faire venir des touristes au-delà des seuls mois de juillet et d'août, les territoires cherchent à développer l'excursionnisme et ciblent alors les clientèles de proximité, soit les résidents des métropoles en premier lieu. Thierry Blanchard, chargé de mission au Comité Départemental de Tourisme (CDT) du Gers, décrit le principe :

« – *Thierry Blanchard* : À travers le CDT, on a une approche segmentée de la clientèle. C'est-à-dire qu'on a bâti depuis déjà de nombreuses années – 2006, 2008 –, on a une stratégie de marketing territorial qui est basée sur une segmentation de la clientèle et c'est un croisement des segments de clientèle par rapport à des grandes thématiques sur lesquelles on va travailler. Je vous donne des exemples : tourisme famille, oenotourisme, tourisme durable, tourisme tendance. Ça fait partie de nos grandes thématiques.

– *Aurélio Labat* : "Tourisme tendance" ?

– *Thierry Blanchard* : Alors tourisme tendance, ça va être tout ce qui est tourisme, tout ce qui est tendance, *trend*, qui va s'adresser notamment à une clientèle urbaine. Et dans le sujet qui nous intéresse, justement ce dialogue urbain-rural, pour nous, c'est important par rapport à... pour pouvoir capter une clientèle d'urbains actifs, en l'occurrence de l'agglomération toulousaine, de l'agglomération bordelaise. On a des études de clientèles qui nous ont montré que cette clientèle-là est en progression sur le Département : toulousaine, bordelaise. C'est une clientèle de proximité urbaine, jeunes urbains. (...) [Pour] un focus sur le profil de la clientèle du Pays Portes de Gascogne, toute la zone Est [du Gers] qui vous intéresse : vous verrez notamment l'importance du bassin toulousain. » (Thierry Blanchard, entretien mené le 23/10/17 à Auch)

Confirmant le temps long de la construction d'une stratégie dans le secteur du tourisme (« on a bâti depuis déjà de nombreuses années »), Thierry Blanchard indique une progression de la « clientèle de proximité urbaine », notamment dans les périphéries proches du *centre* (comme la communauté de communes de Bastides de Lomagne), due à une évolution du rapport des urbains à la campagne :

« – *Thierry Blanchard* : [La] dernière enquête de 2014-2015 (...), elle nous a révélé une augmentation un peu des extrêmes, c'est-à-dire plus de seniors et plus de jeunes, notamment jeunes actifs. Et pour la clientèle de proximité, la montée en puissance également du séjour. Donc il y a un peu de séjours, une augmentation de la clientèle de proximité sur du séjour. Ça, c'est un phénomène un peu structurel qu'on observe depuis quelques années, c'est-à-dire la progression de ces clientèles de proximité qui, il y a 10-15 ans ne venaient que pour de l'excursion – de la journée, demi-journée, achat de foie gras, de produits locaux – et qui maintenant va également de plus en plus séjourner. Avec une pratique de séjours, y compris en plein cœur d'été, en pleine saison estivale, on peut avoir une famille de toulousains qui peut louer un gîte ou un couple qui va passer 2-3 jours en chambres d'hôtes.

– *Aurélio Labat* : Et ça, ça ne se faisait pas avant ?

– *Thierry Blanchard* : Non. Ce sont de nouveaux modes de consommation, et là on est sur la rupture de vie urbaine. On peut faire une heure d'avion, on peut faire une heure de voiture, et on est en

¹⁸³ Plusieurs responsables de musées (l'Affabuloscope au Mas d'Azil, le Musée Marcel Lenoir à Montricoux et le Musée de la Soie à Saint-Hippolyte-du-Fort) et d'un jardin botanique (le Jardin Méditerranéen de Roquebrun) parviennent à assembler des données – en général, par recensement du code postal de chaque visiteur à l'entrée du site. Ils estiment que les visiteurs sont plutôt en provenance des villes moyennes et des métropoles proches.

plein cœur du Gers et on se déconnecte un peu de son rythme urbain. Donc ça, c'est des clientèles qui sont en progression aujourd'hui. Qu'on va retrouver sur tout le Département.

– *Aurélio Labat* : Peu importe la proximité ?

– *Thierry Blanchard* : Par contre, effectivement, la clientèle d'excursion, on va plutôt la retrouver sur des territoires comme Bastides de Lomagne. Par rapport à la proximité géographique. » (Thierry Blanchard, entretien mené le 23/10/17 à Auch)

Avec ces « nouveaux modes de consommation » des territoires périphériques qu'ont les « clientèles de proximité », nous notons une volonté de rupture ponctuelle avec le « rythme urbain », de « déconnecter ». C'est la fonction récréative des territoires périphériques dont il est question ici. Le phénomène se retrouve en Arize-Lèze. Héloïse Faure, directrice de l'office de tourisme intercommunal, évoque les motifs de l'attractivité du territoire, reprenant les chiffres d'une enquête locale :

« Il y a 31 % des touristes qui viennent pour rendre visite à leurs familles ou à leurs amis aussi. Après, il y en a 81 % qui sont là vraiment pour venir en vacances, les activités de loisirs, *etc.* Après, l'Ariège, on est une destination nature, détente, on vient pour se relaxer. C'est ça aussi qui ressort de ces enquêtes-là. On avait fait une enquête en 2011, on est sur les mêmes choses. Les gens viennent ici pour se détendre, ce côté "changer d'air", le retour aux sources. Ce côté très nature. Nous, les principales demandes que l'on a : il y a de la visite et puis de la randonnée. La randonnée, c'est une activité peu coûteuse pour les familles. Ils peuvent télécharger un topo-guide ou les acheter ici. Mais un topo-guide ça peut servir à toute la famille. Voilà, les demandes que l'on a ce sont des visites et randos. Essentiellement. Et puis il y a le côté on se détend, on recharge les batteries, on est à la campagne. On se met au vert. On profite de la qualité de l'environnement ici, du cadre exceptionnel. » (Héloïse Faure, entretien mené le 24/05/19 au Mas d'Azil)

Héloïse Faure explique ensuite le positionnement stratégique de l'intercommunalité :

« On a une forte clientèle de la Région Occitanie. Après on travaille beaucoup, au niveau de la promotion, la clientèle toulousaine. Après, on est un office de tourisme, on n'a pas un gros budget. On a 150 000 euros. On est vraiment le plus petit office de tourisme de l'Ariège. On est le plus petit territoire. Donc, notre volonté, c'est de se concentrer sur une cible de proximité. Voilà, les Toulousains, pour nous, ce sont des excursionnistes. Ils viennent à la journée, ils peuvent venir sur du week-end aussi, c'est une clientèle qui est fidèle, qui revient. » (Héloïse Faure, entretien mené le 24/05/19 au Mas d'Azil)

La fonction récréative des territoires périphériques s'accroît : d'un côté, la demande de récréation est en hausse, d'un autre côté, les territoires périphériques organisent leur offre pour répondre à la demande et la stimuler. La fonction récréative s'en voit doublement renforcée. La stratégie d'adaptation de l'offre est plus évidente dans le Gers, si l'on s'en tient aux propos de Thierry Blanchard, du CDT :

« – *Aurélio Labat* : Et il y a des politiques qui sont mises en place pour essayer de renforcer ce phénomène et en tirer profit ?

– *Thierry Blanchard* : Nous, dans nos plans de communication, dans nos stratégies marketing, on va œuvrer dans cette direction-là, et ce qui va être important, justement, ça va être la thématisation de l'offre touristique que vous allez mettre en marche. Si on va sur un salon tourisme et qu'on arrive avec une liste de gîtes, de chambres d'hôtes, d'hôtels, avec "venez passer un week-end chez nous", ça va pas marcher. Par contre, si on y va dans le cadre d'une démarche avec une stratégie, là ça fonctionne. Je vais vous donner un exemple : dans le cadre de nos thématiques sur le tourisme durable, donc avec une offre qualifiée tourisme durable, aujourd'hui, on a un marqueur qualité qui s'appelle Terra'Gers qui, autour du tourisme gersois, regroupe toute une offre qui répond à des critères de développement durable : hébergement, restauration, agro-alimentaire, bien-être, *etc.* Et dans le cadre de cette démarche-là, nous avons choisi également des salons et des événements qui sont ciblés, où on va toucher une clientèle qui va rechercher ce type d'offres. On n'a pas ciblé des

salons tourisme. On est présent par exemple sur des salons bien-être, nature, sur Toulouse. Ou l'agglomération toulousaine. Et là, ça fonctionne. C'est-à-dire qu'on a des hébergeurs qui sont dans cette démarche-là, qui sont à une heure de Toulouse, même pas une heure pour certains, et qui vont accueillir une clientèle de séjour et une clientèle de week-end, qui va venir pour une nuit. Mais parce qu'il va y avoir une thématique, des prestations, un événement dans le cadre de cette offre. Donc il faut qu'il y ait une attractivité sur l'offre.

– *Aurélio Labat* : Donc là, c'est du ciblage marketing.

– *Thierry Blanchard* : Tout à fait. Mais, si vous voulez, derrière le ciblage marketing, c'est la construction d'une offre avec de l'hébergement, du loisir, un événement, voilà. » (Thierry Blanchard, entretien mené le 23/10/17 à Auch)

Un problème apparaît : tous les territoires périphériques axent leur stratégie sur l'attraction des clientèles de proximité, soit des clientèles métropolitaines. Outre une accentuation de la dépendance au *centre* et un renforcement de la fonction récréative, les territoires rentrent en concurrence les uns avec les autres dans l'attractivité d'une même clientèle. Les stratégies pour attirer cette clientèle, dont les besoins en récréation sont identifiés, sont semblables les uns aux autres.

Dans un premier temps, les territoires périphériques parviennent à se démarquer d'un tourisme de masse, associé au littoral languedocien (stations balnéaires) ou à la montagne (stations de ski et sites de randonnée), en se positionnant sur un « tourisme confidentiel » qu'énonce Nolwenn Le Goff, directrice d'un service de Bastides de Lomagne :

« Le tourisme industriel ou professionnel, séminaires et tout ça, je crois qu'ils cherchent toujours des endroits insolites, des endroits un petit peu calmes. Alors, aller toujours à l'éternel magnifique hôtel au bord de la mer, c'est pas forcément... Alors peut-être que nous, on a un créneau qu'il faut pas rater. Il faut encourager ce genre de projet qui peut accueillir des séminaires d'entreprises – je sais pas, peut-être que je me trompe – dans des écrans verts un peu paumés. Ça peut être, peut-être, un créneau important. Parce qu'ici, le tourisme de masse, il y aura jamais, et c'est tant mieux, parce que c'est là notre différence avec les autres : Narbonne plage ou Gruissant. On n'aura jamais ça, nous. On aura toujours un tourisme un peu confidentiel, qui vient chercher autre chose. Et c'est ça qu'il faut lui vendre et qu'il faut développer. » (Nolwenn Le Goff, entretien mené le 05/06/19 à Mauvezin)

Le domaine du tourisme est l'objet de constantes innovations et des niches se voient créées (ici, le « tourisme industriel » ou « professionnel »).

Dans un second temps, cependant, nous observons que les innovations ne permettent pas une différenciation réelle entre territoires périphériques, qui ont tendance à se copier mutuellement, et que les niches ne reconfigurent pas le tourisme dans son ensemble. En effet, il est plus simple de distinguer le littoral de la campagne en opposant tourisme de masse et tourisme confidentiel que de distinguer les stratégies de deux territoires de campagne. Tourisme vert, tourisme durable, tourisme de pleine nature, le *slow* tourisme, le tourisme *trend*, le tourisme gastronomique, l'œnotourisme *etc.* sont autant de types de tourisme dont les personnes enquêtées nous ont fait part : la multiplication des termes n'en fait pas moins un faisceau étroit dans lequel les territoires périphériques cherchent à se différencier. Finalement, comme en viennent à le dire Nolwenn Le Goff et Marion Carlier, directrices de deux pôles de la communauté de communes Bastides de Lomagne, la différenciation se fait à l'échelle régionale et non à l'échelle des périphéries étudiées :

« – *Nolwenn Le Goff* : Je me pose la question de l'attractivité du monde rural. À part pour les résidences secondaires, où là on reste très attractifs. Après, je sais pas.

– *Marion Carlier* : Les touristes aussi, quand même.

– *Nolwenn Le Goff* : Enfin, les touristes, attention. On est quand même, dans la grande Région Occitanie, les parents pauvres. Parce qu'aujourd'hui, le tourisme, il est axé, dans cette région, montagne ou littoral.

– *Marion Carlier* : Oui, la campagne essaie de trouver un créneau pour attirer. Le *slow* tourisme fait partie des... on essaie de communiquer dessus. On n'est pas comme le littoral...

– *Nolwenn Le Goff* : Elle est pas tellement, tellement repérée, quand même, la campagne.

– *Aurélio Labat* : Après, il y a plusieurs territoires qui se positionnent sur ce secteur-là.

– *Marion Carlier* : Le Gers a fait une forte communication sur le *slow* tourisme. Le Comité Départemental du Tourisme travaille beaucoup dessus.

– *Nolwenn Le Goff* : Moi, je crois que oui : c'est compliqué pour se différencier. Il faut avoir une offre originale. Je pense qu'un des atouts, c'est vraiment ça, c'est ce tourisme un peu confidentiel. On n'est pas le littoral, on n'est pas la montagne. On est la campagne. Mais la campagne qui, à chaque détour, vous réserve soit un point de vue, soit du patrimoine, soit...

– *Marion Carlier* : Soit de la culture même, de l'art. (...) Il y a beaucoup de toulousains, oui, qui viennent, qui arrivent notamment par le secteur de Cologne puisqu'on est quand même à proximité. Et après, qui circulent aussi sur le territoire. Mais c'est vrai que c'est beaucoup Haute-Garonne. Et le secteur de Saint-Clar, c'est aussi la proximité de l'agenais, Lot-et-Garonne. Mais c'est pas mal du tourisme de proximité (...).

– *Nolwenn Le Goff* : C'est-à-dire que le tourisme de proximité, c'est un peu toute l'année. C'est pas forcément pendant la saison estivale.

– *Marion Carlier* : Il y a beaucoup ce qui... L'attrait qu'on a, c'est le loisir-nature. Alors ça, les randonnées, tout ce qui est lié à la nature, c'est vraiment l'attrait numéro un chez nous. Ils y arrivent par le sport nature, notamment, les toulousains. (...) La gastronomie. La requête numéro un dans nos offices, c'est la randonnée. Et l'été : les baignades.

– *Nolwenn Le Goff* : On a quand même trois bases nautiques.

– *Marion Carlier* : Trois bases de loisirs. Donc là aussi, on a un attrait toulousain très fort. » (Nolwenn Le Goff et Marion Carlier, entretien mené le 05/06/19 à Mauvezin)

Malgré les innovations et la création de niches pour tendre à la différenciation, nous en revenons toujours aux mêmes entrées (« proximité », « loisirs », « nature »). C'est le tourisme de pleine nature qui reste le premier motif de visite (randonnées, bases de loisirs *etc.*) et les sous-catégorisations par lesquelles les territoires cherchent à se différencier (œnotourisme, tourisme *trend*, *slow* tourisme, tourisme gastronomique *etc.*) semblent n'avoir qu'un impact secondaire sur leur attractivité, d'autant que chaque territoire a tendance à engager sa stratégie dans plusieurs de ces sous-catégories, dont l'offre n'est jamais unique. L'appui généralisé sur l'économie du tourisme participe bien de la production de stratégies génériques de développement, de l'uniformisation des périphéries et de leur mise en coopération – c'est-à-dire de leur coopération ponctuelle d'opportunité dans un cadre compétitif (voir Chapitre 6.A.2.b) –, loin de la différenciation dont souhaiteraient pouvoir se targuer les territoires afin d'attirer des visiteurs plus qu'ailleurs.

b. La coopération territoriale : de la coopération entre périphéries au manque d'articulation centres-périphéries

La thématique du tourisme illustre la coopération dans laquelle se retrouvent les périphéries. D'un côté, elles rentrent en concurrence les unes avec les autres, se positionnant sur le même marché et luttant pour leur visibilité dans et depuis les centres – nous reviendrons plus précisément sur la notion de coopération en Chapitre 6.A.5.). D'un autre côté, elles sont amenées à collaborer pour accroître leur visibilité à des échelons intermédiaires. Comme ici, à Montpellier, ainsi que le rapporte Cécile Collin, directrice du pôle économie et tourisme de la communauté de communes du Lodévois et Larzac :

« – *Cécile Collin* : Il y a beaucoup de partenariats avec les radios, voilà. Et puis on est adhérent aussi à l'office de tourisme de Montpellier, donc on a une présence sur leur accueil. (...) [L'office de tourisme de Montpellier], vu que c'est énorme et que tout le monde veut être à l'office de tourisme avec leurs plaquettes et leurs brochures, ils ont une stratégie de faire payer pour être présent. Donc tous les gens qui ne sont pas du territoire de l'agglo de Montpellier doivent payer pour être présents. Après, on est diffusé sur leur site web, on peut déposer des flyers, voilà.

– *Aurélio Labat* : C'est une location d'espace et de visibilité à Montpellier.

– *Cécile Collin* : Oui, tout à fait. Donc nous on a mis un peu nos pépites, style musée de Lodève, Cirque de Navacelles, Manufacture de tapis à Lodève, voilà. On va attirer des gens comme ça, qui sont à la recherche d'une visite à la journée.

– *Aurélio Labat* : Vous parlez de complémentarité entre les territoires. Ça le met un peu en évidence à Montpellier : il y a aussi une mise en compétition, il faut être en capacité de mettre de l'argent sur la table et c'est à celui qui sera le plus visible. Est-ce qu'il y a des formes de compétitions entre territoires ?

– *Cécile Collin* : Oui, c'est sûr, de toute façon ça a toujours été comme ça. Celui qui a le plus d'argent, il communique le plus et il est le plus visible. Après, franchement, je trouve que nous, d'avoir eu cette stratégie à l'échelle Pays Cœur d'Hérault c'est quand même assez intelligent parce que pour le coup on arrive à faire pas mal d'opérations. » (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018)

La compétition amène les territoires périphériques à se structurer et devient un facteur de coopération à une échelle supra-communautaire, dans un objectif de visibilité. D'ailleurs, les besoins de mutualisation et d'identification amènent les offices de tourisme à devenir des précurseurs dans les collaborations entre les territoires. En Pays Cœur d'Hérault, est envisagé un office intercommunautaire en intégrant les trois offices intercommunaux du Pays. Cécile Collin nous laisse entrevoir le degré de coopération entre les trois communautés de communes dans le domaine du tourisme, coopération qui est plus difficile dans les autres secteurs :

« On travaille à l'échelle d'un Pays, le Pays Cœur d'Hérault, avec ces trois Grands Sites¹⁸⁴ et ça, ça fait de nous un arrière-pays extrêmement riche en termes de visiteurs et, du coup, on a une vraie stratégie qui s'est montée avec ces trois Grands Sites. On travaille depuis à peu près treize ans ensemble. (...) On a une convention qui nous lie et on achète beaucoup de campagnes web marketing. La communication, c'est des choses que nous achetons à trois communautés de communes, trois offices de tourisme, et on communique sur la destination Cœur d'Hérault. Pour être plus visibles, plus forts, voilà, et puis réduire les coûts aussi, bien sûr. Sur le tourisme, on est probablement ceux qui fonctionnent le mieux, il y a la même chose sur l'économie, sur la culture

¹⁸⁴ Le Lac du Salagou, le Cirque de Navacelles et Saint-Guilhem-le-Désert.

mais très sincèrement : ça fonctionne moins. » (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018)

Dans notre panel, un autre exemple illustre le statut de « pionniers » de la coopération que peuvent avoir les offices de tourisme : les offices de la vallée de l'Arize et de la vallée de la Lèze travaillaient conjointement bien avant la fusion des communautés de communes en 2017, ce qui amène Yvon Lasalle, maire de Pailhès et Vice-Président de l'intercommunalité en charge du Développement Durable et du Tourisme, à considérer que « ça a permis de mieux se connaître et d'échanger » (Yvon Lassalle, entretien, le 24/05/2019 à Pailhès), estimant qu'il s'agissait du seul lien effectif entre les vallées avec un syndicat de l'eau et que ces bribes de dialogue ont favorisé son approfondissement.

Sans aller jusqu'à la fusion, les exemples de coopération sont nombreux, à toutes les échelles, comme l'illustre Héloïse Faure :

« On travaille beaucoup en réseau avec le Département de l'Ariège. Il a un rôle aussi de fédérateur. Au niveau de l'Ariège, on est six offices de tourisme. Donc on travaille tous en réseau. On peut mener des actions de promo commune pour réduire les coûts. Et on a au-dessus – enfin au-dessus, non, moi je dirais même à côté – on a l'ADT¹⁸⁵, c'est la maison du tourisme. On travaille dans une relation de partage. (...) Aujourd'hui, on est en train de redéfinir les rôles de chacun pour être davantage complémentaires. L'ADT a différents services : a un service commercialisation, un service développement et le service promotion, plus l'observation touristique. Pour l'observation touristique, dans chaque office de tourisme, on a un référent qui va aider à récolter de la statistique, des tendances *etc.* Au niveau de la promotion, il y a des actions de promotion faites par le Département, (...) et nous par exemple, le mois dernier, on était sur la Foire Expo de Toulouse, le Département a dit "nous on n'y va pas", mais par contre ils nous ont prêté des outils de communication, des bâches, des présentoirs, des choses comme ça. On est sur ce travail en réseau. On est tous là pour faire la promotion aussi de la destination Ariège. Et après, à l'intérieur de cette destination Ariège, bien sûr qu'il y a la destination Arize-Lèze, mais on est une destination Ariège. On travaille là-dessus, on mutualise. Au niveau de la commercialisation c'est pareil. (...) [À la Foire Expo], on était quand même sous la bannière Arize-Lèze, on a communiqué sur le Mas d'Azil, Carla-Bayle. Mais on avait derrière nous, par exemple, marqué "Ariège-Pyrénées", un fond c'était Saint-Lizier, on avait le guide du Département, on avait la carte mutualisée. Je peux vous montrer nos éditions. On était deux offices de tourisme, mais on est dans cette optique. De toute façon, on ne peut pas parler de notre territoire si on ne parle de l'Ariège. C'est une image plus importante. Les gens, l'Ariège ils vont plus identifier. » (Héloïse Faure, entretien mené le 24/05/19 au Mas d'Azil)

Toujours animés par le besoin de se rendre visibles, les offices de tourisme coopèrent entre eux et avec le Département, et les destinations sont vendues par effet entonnoir : d'abord la destination « Ariège », ensuite la destination « Arize-Lèze » dans le cas ci-dessus. Voire, en guise de premier élément identificatoire, l'échelon régional, s'ajoutant avec la destination « Occitanie – Sud de France ». Ainsi, et pour compléter l'approche multiscale, la Région anime le réseau des offices intercommunaux à travers le Comité Régional du Tourisme (CRT), organise des rencontres et des formations et met en valeur le réseau des Grands Sites Occitanie. Nous constatons une structuration multiscale et une coopération horizontale entre les périphéries, mais qu'en est-il de la coopération avec les Métropoles, c'est-à-dire de la relation au centre au-delà des institutions publiques départementales (CDT et ADT) et régionales (CRT) qui s'y situent ?

¹⁸⁵ Agence Départementale du Tourisme (ADT).

Comme nous le présentions précédemment, le tourisme est bien un sujet sur lequel centres et périphéries tentent de dialoguer. Les acteurs ont conscience des flux et des liens qui unissent les territoires, à l'instar de Valérie Rouveirol, maire de Romiguières et Vice-Présidente de Lodévois et Larzac en charge du tourisme :

« On n'est pas du tout fermés à la métropole. Mais je pense que les choses se mettent en place. Mais de toute manière, la métropole, ce sera un maillon qu'on pourra pas faire autrement que de travailler avec. Parce que, quand on regarde un peu la provenance, Lodévois et Larzac, ce sont des héraultais, en majeure partie ils viennent de Montpellier. On a besoin de travailler avec la ville de Montpellier. Après, c'est pareil, on a essayé de trouver des partenariats pour la culture avec le musée Fabre et le musée de Lodève. Après, c'est chaque vice-président, sa délégation y travaille. »
(Valérie Rouveirol, entretien mené le 07/03/2018 à Lodève)

Deux limites apparaissent déjà. Premièrement, le fait d'annoncer que les acteurs locaux ne sont « pas du tout fermés à la métropole » implique qu'il y a un potentiel de collaboration qui n'est pas exploité à ce jour. Deuxièmement, le sujet est pensé de manière sectorielle par les élus et il n'y a pas de conception d'ensemble de la coopération territoriale avec le centre (« après, c'est chaque vice-président, sa délégation y travaille ») : le dialogue n'est pas organisé, empêchant toute collaboration transversale. Élise Chevallier, chargée de mission de l'office de tourisme intercommunal de Minervois au Caroux, explique la tentative de Montpellier Méditerranée Métropole d'ouvrir les échanges :

« – *Élise Chevallier* : Par rapport au phénomène de Métropole, on¹⁸⁶ avait eu une rencontre, il y a deux ans¹⁸⁷, avec la Métropole de Montpellier qui était venue nous voir en disant : "comment on peut travailler ensemble ?". Il avait fait le tour en fait de toutes les intercos. Bon, nous, on n'avait pas vraiment donné suite, parce qu'on voyait pas trop comment le mettre en œuvre. Mais je sais qu'ils le font...

– *Aurélio Labat* : Qui était venu ?

– *Élise Chevallier* : Philippe Saurel¹⁸⁸. Ils le font avec l'interco dans le Tarn, je crois. Je sais plus laquelle. Où eux ils ont contractualisé avec l'agglomération de Montpellier sur des opérations type... je sais plus. À Montpellier, ils font des trucs sur la place de la Comédie, là. Et donc le territoire y va pour présenter ses produits¹⁸⁹. Il faudrait qu'on arrive nous à ça, il faut qu'on aille rencontrer ces gens du Tarn pour voir comment ils travaillent dessus. Mais le problème, c'est qu'il faut qu'on ait une offre à proposer. Alors on fait quand même quelques salons, mais il faut arriver à quelque chose de structuré à proposer à la Métropole. Nous, notre souci, c'est qu'on n'est pas identifié par la Métropole de Montpellier comme étant dans l'Hérault. C'est un peu compliqué. Le Minervois en tout cas, c'était ça : on est loin, les gens connaissent pas en fait.

– *Aurélio Labat* : Vous disiez que Philippe Saurel était venu, il vous avait proposé quelque chose en particulier ?

– *Élise Chevallier* : Ouais, alors c'est très ouvert. Il faisait un conseil métropolitain je crois, il était en train de monter ça¹⁹⁰. (...) C'était il y a deux ans je crois. Et en même temps, il dit : "voilà, on vous propose, on est tout à fait ouvert à vos propositions de collaborations". C'est très ouvert comme truc. Bon, on avait présenté un peu le territoire, mais concrètement, c'est... ben voilà, à part venir faire des marchés chez eux ou d'engager nos prestas à aller chez eux, mais ils le font déjà, les

¹⁸⁶ L'office de tourisme de Minerve.

¹⁸⁷ Soit avant la fusion en Minervois au Caroux.

¹⁸⁸ Maire de Montpellier et Président de Montpellier Méditerranée Métropole.

¹⁸⁹ Il s'agit du contrat de réciprocité entre Montpellier Méditerranée Métropole et la communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc (voir Chapitre 6.A.3.).

¹⁹⁰ Il s'agit plus précisément du Parlement des Territoires, nom du Pôle métropolitain de Montpellier créé en mars 2015.

vignerons, tout ça. Enfin, voilà, ils y vont déjà. C'était pas très clair quand même. (...) Je pense que la métropole a quand même besoin des territoires ruraux pour ouvrir et étendre son influence. Pour moi, c'était plus une action politique, d'après ce que j'ai compris. Pourquoi pas, je trouve pas que c'est inintéressant. Mais c'est que nous, on n'était pas assez organisé pour ça.

– *Aurélio Labat* : (...) Est-ce que vous avez des liens de développement de politique touristique avec la métropole, au-delà de la fois où il est venu vous voir ?

– *Élise Chevallier* : Non.

– *Aurélio Labat* : Est-ce qu'il y a des ponts qui se font entre le fait urbain, sur la côte, et ce secteur ?

– *Élise Chevallier* : On avait fait des actions très ponctuelles avec les CCI pour organiser des visites de l'arrière-pays avec des bus. Mais ça c'était une initiative CCI. À part envoyer de la pub et tout ça... Contractualiser, c'était plus de privé à privé : rencontrer les grosses structures d'accueil, type camping et tout ça. (...) On n'a pas contractualisé – il n'y a pas de contrat, en fait – avec les Métropoles, là-dessus. Je pense que ça viendra. Mais bon, avant de contractualiser, il faut que nous aussi on soit en ordre de marche. Qu'on écrive notre projet, qu'on définisse nos actions, et qu'on voit si... La contractualisation, avec les métropoles, c'est intéressant. Ça peut faire partie de nos actions, d'une volonté politique. Mais je pense que c'est un peu trop tôt. (...) Il faut qu'on se structure en interne d'abord et qu'on laisse le temps à l'office de remonter son offre, voilà, c'est important.

– *Aurélio Labat* : (...) Comment sentez-vous le rapport, de manière générale, entre le territoire et la métropole, la métropolisation ?

– *Élise Chevallier* : Inexistant. Nous, on est loin quoi. Peut-être que vous auriez pas le même discours avec des gens qui sont à 80 km de Montpellier, mais nous, la métropole, pour nous, vu de loin, c'est des gros mastodontes et on n'a pas de lien avec eux. On n'est pas du tout dans le même univers en termes d'aménagement, d'impératifs politiques, on n'est pas dans les mêmes enjeux (...) en termes budgétaires. » (Élise Chevallier, entretien mené le 22/03/18 à Saint-Pons-de-Thomières)

Cet extrait est riche en ce qu'il montre d'un côté la volonté de mettre en œuvre un dialogue et de l'autre l'incapacité à le formaliser. Ici, la périphérie manque de projet (tel que nous l'avons longuement développé) pour se projeter dans une coopération, mais le centre semble à son tour incapable d'émettre un objet autour duquel s'associer : en laissant « ouvert » la collaboration à toute proposition de la périphérie – en ne proposant rien donc, selon notre interlocutrice, peut-être justement dans un effort politique de se montrer conciliant et non dans une posture coercitive –, la Métropole n'arrive pas à activer une dynamique qu'elle affiche vouloir initier. La Métropole reste un « mastodonte » qui n'est « pas du tout dans le même univers » que le Minervois au Caroux et l'on voit là l'occasion manquée d'une coopération inter-territoriale effective. De la même manière, Cécile Collin nous dit : « je crois qu'il n'y a pas trop de rivalités ville-arrière-pays, ça a pu être le cas à l'époque. Aujourd'hui, je pense que les choses sont en train de vraiment changer – je parle de Montpellier par exemple » (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018). Encore une fois, un amoindrissement de l'esprit compétitif n'est pas synonyme d'une coopération active et, d'ailleurs, il n'y a pas plus de lien entre les offices de tourisme du Pays Cœur d'Hérault et Montpellier Méditerranée Métropole qu'entre Minervois au Caroux et le montpelliérain. La coopération est tacite : les acteurs sortent ponctuellement d'une concurrence de tous contre tous pour rentrer dans la promotion d'une même destination « Occitanie – Sud de France » où chacun y voit une chance d'accroître sa visibilité et, par conséquent, son attractivité. Ajoutons qu'une complémentarité dans la diversité de l'offre, au

niveau départemental ou régional, selon les discours et les échelles auxquelles il est fait référence, serait elle-même facteur d'attractivité accrue :

« On s'est beaucoup battus au niveau départemental pour exister. Aujourd'hui, je pense qu'on a vraiment une légitimité, même plus : on est vraiment reconnu pour nos qualités paysagères, culturelles *etc.* Je trouve que c'est une vraie complémentarité par rapport à la concentration urbaine. Je pense qu'on leur apporte... Le département de l'Hérault a commencé à souffrir un peu de... L'image : c'était que les plages. Et puis pas forcément les plus belles plages du monde, quoi. Je pense qu'ils ont vite compris qu'il fallait qu'ils montrent aussi que l'Hérault c'était autre chose que des kilomètres de plages. » (Cécile Collin, entretien téléphonique mené le 21/02/2018)

En effet, la diversification de l'offre est l'un des « défis » du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs de la Région Occitanie 2017-2021 (voir Chapitre 4.C.3.). Enfin, notons que la contractualisation avec la Métropole interpelle Élise Chevallier (voir extrait précédent), permettant de penser qu'il pourrait s'agir d'un processus de conventionnement à même de solutionner le manque de cadre à la coopération centre-périphérie, ce que nous étudions immédiatement avec le cas des contrats de réciprocité.

Pour récapituler, le tourisme est un objet privilégié des coopérations territoriales. Il est un facteur de structuration en stimulant la coopération horizontale (entre EPCI) et verticale (entre EPCI et CDT/ADT et CRT). Cependant, la coopération horizontale concerne avant tout les périphéries entre elles : la coopération centre-périphérie commence à être recherchée mais n'est pas encore suffisamment organisée pour aboutir à des actions concrètes menées dans le cadre d'un projet commun. Les territoires périphériques de campagne parviennent à se différencier à l'échelle régionale des destinations littorales et montagnardes, favorisant par-là la diversification de l'offre touristique régionale et de l'attractivité de la destination « Occitanie – Sud de France », et participant de la déconstruction d'une compétition de tous contre tous. En revanche, coopération il reste, puisque les périphéries rentrent en concurrence entre elles, du fait d'une difficulté à se différencier véritablement dans le faisceau étroit de la typologie du tourisme vert et luttant pour l'attractivité d'une même clientèle : l'excursionniste urbain.

3. Les contrats de réciprocité, l'immatûrité de l'âge transactionnel

L'État montre son attachement à voir une coopération territoriale intégrée s'engager à travers les mots du CGET, partant du principe qu' « il est essentiel de ne plus penser les territoires isolés, séparés voire opposés les uns aux autres mais au contraire de travailler sur les synergies qu'ils peuvent ensemble définir »¹⁹¹. En revanche, le principe qui sous-tend la démarche reste de « conforter le rôle des métropoles, [d'] en faire des locomotives des économies régionales » (*ib.*), avec pour corollaire l'idée que « la croissance [est] concentrée dans certains territoires à commencer par les métropoles et les grandes aires urbaines [, croissance qui] doit profiter aux territoires adjacents et plus éloignés (...)

¹⁹¹Source : site internet du CGET [En ligne] URL : <http://periurbain.cget.gouv.fr/content/Solidarite%20et-r%20entre-territoires-quelle-place-pour-le-p%20riurbain> [dernière consultation le 16/10/2020].

permettant de passer de la seule logique de redistribution ou de péréquation à une logique de partenariat "gagnant-gagnant" » (*ib.*). Bien que ce discours recouvre celui d'une domination urbaine, il y a ici une volonté forte de renforcer les complémentarités par la co-construction du document qu'est le contrat de réciprocité. L'objectif de ces contrats pour le CGET rejoint ceux de la thèse, c'est-à-dire « tester l'effectivité de l'hypothèse selon laquelle les relations ville-campagne sont dorénavant caractérisées par des rapports d'échanges (réciproques), de dialogue » (Verhaeghe, 2015). Les contrats de ruralité seraient une confirmation – ou non – du passage à un âge transactionnel (Vanier, 2005, Desjardins et Vanier, 2017 ; voir Chapitre 2.A.). Si les rapports ville-campagne sont bels et bien marqués par une évolution, alors il serait intéressant de prolonger les travaux de Nicole Mathieu et de compléter sa grille de lecture à ce sujet.

Proposé lors du Comité Interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015, le contrat de réciprocité ville-campagne vise à favoriser le développement d'interactions (Doré, 2019). En 2015, il est d'abord expérimenté dans quatre cas :

« (...) Brest métropole et le Pays du Centre-Ouest Bretagne, la métropole de Lyon et Aurillac (abandonné du fait de la distance), la métropole de Toulouse et le Massif des Pyrénées (depuis, réduit au Pays de Portes de Gascogne), la communauté urbaine de Le Creusot et de Montceau-les-Mines et le Parc Naturel Régional (PNR) du Morvan (qui n'a pas débouché faute de volonté politique locale). » (Gwénaél Doré, 2019, p. 66)

En 2019, six contrats de réciprocité sont signés, dont un entre Toulouse Métropole et le Pays Portes de Gascogne (dont fait partie Bastides de Lomagne), sur lequel nous nous attarderons, et un entre Montpellier et la communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc (autour de Lacaune et La-Salvetat-sur-Agout, située dans l'Hérault et le Tarn), lequel éclairera un autre aspect de ces contrats.

Le contrat de réciprocité entre Toulouse Métropole et le Pays Portes de Gascogne est plus abouti. Il a été signé en 2017 par Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse, Président de Toulouse Métropole et alors Président de France Urbaine¹⁹², et par Raymond Vall, Président du Pays Portes de Gascogne et Président de l'ANPP. Le devoir d'exemplarité de ces acteurs a joué en faveur d'un document déterminant une autre approche de la relation ville/campagne :

« Les métropoles, principaux moteurs de la croissance du pays, doivent, encore plus que par le passé, jouer un rôle d'accélérateur et d'impulsion mais aussi de solidarité et de partage, certes au bénéfice d'elles-mêmes, mais aussi à celui de leurs territoires de proximité et de leur ensemble régional (...). En contrepoint, les territoires périurbains ou ruraux assurent un rôle de « régulateur » de la densification métropolitaine en offrant une réserve foncière disponible pour les actifs urbains, une organisation sociale et des services « à taille humaine » accessibles à des populations plus modestes et un cadre de vie considéré par les familles comme de meilleure qualité. Si les relations ville-campagne existent déjà, elles ne sont pas nécessairement identifiées comme telles. Elles sont pourtant déterminantes dans l'objectif d'un développement équilibré du territoire national comme dans celui du maintien d'une égalité de traitement du citoyen devant les services publics. Dans ce cadre, la construction d'accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux peut représenter un

¹⁹² France Urbaine est l'association des communes et intercommunalités urbaines de France. Elle résulte de la fusion, en 2015, de l'Association des maires de grandes villes de France et de l'Association des communautés urbaines de France. Jean-Luc Moudenc en a été le Président de sa création jusqu'en septembre 2020.

levier d'équilibre et de cohésion entre territoires et un facteur d'efficacité des politiques publiques. » (2017, p. 2)

Il n'est plus seulement question d'alimenter le centre depuis les périphéries, il est question de « solidarité », de « partage », de « rôle », de « développement équilibré », « d'égalité de traitement du citoyen ». Le projet politique est ambitieux et donne une place à chacun. Sept thématiques sont déclinées en fiches actions : le développement économique, l'agriculture, le tourisme, le développement culturel, la culture scientifique et la formation, les mobilités et la transition écologique. Cela dit, à ce jour, il reste difficile de déceler en quoi l'impulsion du contrat de réciprocité modifie l'aménagement de quelque manière que ce soit. En effet, la principale opération qui a été menée à terme est la création d'un carreau de producteurs gersois au Marché d'Intérêt National (MIN) de Toulouse. Cependant, les acteurs économiques n'ont pas attendu l'organisation politico-administrative pour se positionner sur le marché, comme nous le dit Thierry Deschamps, directeur du Pays Portes de Gascogne :

« Les dynamiques économiques, elles ont pas attendu l'organisation des territoires pour travailler ensemble. Quand vous êtes producteur de céréales à Lectoure ou producteur de melons et que vous avez à 50 km de chez vous un MIN, vous dites pas : "y a un contrat de réciprocité ? Y a une coopération ?" Vous le faites, point à la ligne. » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/19 à Toulouse)

Quelle est donc la plus-value du contrat de réciprocité ? Pour ce même acteur, il s'agit de la capacité d'organisation et de coopération à une échelle plus large, qui n'aurait pas été possible sans le contrat :

« Je dirais que le temps des élus est venu en dernier. Mais c'est aussi un temps très important. (...) Toulouse est un bassin de vie de consommateurs et, nous, de producteurs. Et ce qui s'est passé, c'est qu'on s'est rendu compte qu'avec l'usine-centrale de Toulouse, on produit 33 000 repas par jour, avec pour partie de son approvisionnement, parfois, des produits qui étaient à 70 % de l'extérieur à l'Occitanie, alors qu'il y avait les mêmes produits sur notre territoire. L'idée, ça a été de se dire "il faut qu'on trouve une solution pour, notamment en termes de restauration collective, ce sur quoi on a eu de l'action directe, travailler sur de la proximité". (...) Structurer des filières, notamment l'approvisionnement du MIN par des producteurs locaux, *etc.* (...) On a réussi depuis à structurer un groupe de producteurs-consommateurs du Gers dans des logiques agro-alimentaire pour ouvrir un espace, un carreau gersois au MIN toulousain. Là, logiquement, ça devrait être opérationnel à l'automne. Sans soutien actif de la part de Toulouse Métropole, qui est partie prenante du MIN, je vois pas comment on aurait pu facilement aboutir à cette opération. C'est vrai qu'on est dans le dur : comment on fait pour l'espace ? Combien ça coûte ? Qui achète le matériel ? Il faudra qu'il y ait une participation de chaque territoire : de notre territoire, mais aussi probablement du territoire de Toulouse Métropole, qui a dit lors de la dernière réunion que s'il fallait qu'ils apportent un soutien – il sera modeste mais – au développement du MIN qui passerait par l'ouverture aux territoires, pourquoi pas accompagner une expérimentation, la première, celle du Gers. Je pense que là, on a vu avec Jean-Jacques Molzan, le président du MIN, logiquement, c'est en bonne voie. Simplement, les producteurs, pour s'installer, ils ont à payer un loyer, les fluides, les assurances, ils ont à payer quelqu'un qui va revendre tout simplement les produits, ils vont devoir payer des vitrines d'immobilier, et ça ça a un coût. Et les producteurs, aujourd'hui, ils se disent, "quand on fait le montant de ce que ça va coûter, ça veut dire qu'avant d'avoir vendu quoi que ce soit, il faudrait qu'on investisse dans les 30-40 000 euros, sans savoir si ça va marcher, nous, on veut pas prendre le risque seuls". Ça c'est le premier projet sur lequel on est dessus. » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/19 à Toulouse)

Au bout du compte, le MIN est doté d'un carreau de producteurs gersois dont le rôle est d'ouvrir la voie à d'autres collectifs, l'objectif étant d'alimenter au maximum la métropole *via* des circuits régionaux. Nous comprenons ici le travail de fond que requiert cette coopération : les producteurs eux-

mêmes n'ont pas besoin de ce débouché, étant déjà organisés par ailleurs. Au-delà du MIN, la question de l'approvisionnement de la centrale de Toulouse est un problème plus épineux encore. David Taupiac, maire de Saint-Clar et Vice-Président en charge du développement économique de Bastides de Lomagne, explique le problème de la structuration de l'offre et de la filière agro-alimentaire pour répondre au marché de la métropole :

« L'étape suivante, (...) c'est d'alimenter la restauration collective sur la région toulousaine. (...) Dès qu'on discute avec la métropole toulousaine, elle a des besoins énormes, donc quand il faut fournir des poulets ou quand il faut fournir du veau bio, il faut des grosses quantités. Donc nous, de notre côté, on a des petits producteurs qui font de la qualité, on a des filières assez bien structurées, mais il faut qu'on arrive à la structurer encore différemment pour qu'on arrive à répondre à des appels d'offres où il y a des grosses quantités à fournir et de manière régulière. On va dire que c'est un atout, ça nous donne une très belle visibilité et une opportunité, mais ça nous oblige à nous structurer et à faire en sorte que les producteurs travaillent ensemble pour avoir une force de proposition capable de répondre à des marchés assez hauts, quand même. » (David Taupiac, entretien mené le 10/05/19 à Saint-Clar)

Les pouvoirs publics tentent de réorganiser la filière agro-alimentaire. Le PETR Portes de Gascogne, et plus précisément la communauté de communes Bastides de Lomagne, accueille la coopérative Qualisol à Monfort. Elle y a son silo de collecte de produits issus de l'agriculture biologique, « le plus gros site bio de collecte national » selon Alain Larribeau, directeur de l'activité bio de la coopérative. Des liens se créent entre institutions publiques et acteurs privés de l'agro-alimentaire. Alain Larribeau revient sur les débuts de la relation avec les collectivités locales :

« – *Alain Larribeau* : Là, on commence à découvrir un peu le rôle des communautés de communes. C'est récent, c'est une histoire de quatre ou cinq ans. On répond aux invitations des communautés de communes, chose qu'on ne faisait pas jusqu'à présent. Là, on a des échanges de plus en plus fréquents (...). Déjà, avec Bastides de Lomagne. Et après, le Pays Portes de Gascogne.

– *Aurélio Labat* : Vous dialoguez avec cette structure-là aussi ? Parce qu'eux ont porté un contrat de réciprocité avec Toulouse Métropole. Vous en avez entendu parler ?

– *Alain Larribeau* : Je suis allé à une réunion. (...) C'est très politique. Ma première réunion, je suis pas revenu. Très politique.

– *Aurélio Labat* : Il y a eu des choses concrètes qui se sont passées avec ça ?

– *Alain Larribeau* : (...) Il y a eu une réunion sur L'Isle-Jourdain où je suis allé. C'était le sujet : comment alimenter Toulouse avec des productions du Gers, du département. Il faut résoudre d'autres problèmes. Aujourd'hui, on va dire, chercher à consommer local pour les collectivités. Après, c'est le système d'appels d'offres qui fait qu'on peut pas passer. Il y a un gros effort à faire à ce niveau-là. (...) Vous pouvez faire ce que vous voulez, si on résout pas ce problème, on n'arrivera pas à passer. Aujourd'hui, ce sont les équipiers qui font la loi, ils ont une profondeur de gamme, ils répondent à tout. Nous, on peut répondre qu'à nos produits spécifiques. Souvent, ce sont des lots entiers. Que ce soient les collectivités qui soient capables de faire des appels d'offres spécifiques à nous. Faire des appels d'offres spécifiques au local quoi. C'est ça le problème. Moi, j'arrête pas de le dire. Si on veut faire consommer local, ça commence par ça : faciliter. » (Alain Larribeau, entretien mené le 20/05/19 à Auzesville-Tolosane)

La facilitation est bien l'enjeu de la coopération que promeut le contrat de réciprocité. La filière agro-alimentaire a besoin, entre autres, d'une organisation des collectivités. Celles-ci doivent émettre des appels d'offres de marchés publics auxquels les acteurs locaux de l'agro-alimentaire puissent répondre, c'est-à-dire en adaptant le marché à leur offre. En dialoguant, le problème peut se voir solutionner : d'une part, les acteurs publics doivent connaître l'offre locale pour adapter le marché ;

d'autre part, les producteurs doivent s'organiser pour répondre à l'offre émise. Le dialogue quant à lui peut se voir initier par un contrat de réciprocité, comme dans le cas ci-présent : d'abord entre institutions publiques, ensuite avec les acteurs des filières. C'est bien l'atout d'un tel contrat : permettre d'expérimenter des échanges et des actions concrètes.

Néanmoins, les contrats de réciprocité ont des limites. En 2019, seuls six contrats de ce type sont signés. Les contrats de réciprocité restent du domaine de l'expérimental, voire du confidentiel, car si nombreux sont ceux qui en ont entendu parler, peu se sont penchés sur le sujet. Et pour cause, les contrats de réciprocité n'ouvrent à aucun financement dédié : « l'inscription d'un projet au contrat permet seulement de bénéficier d'une visibilité accrue notamment lors d'une demande de subvention ou de peser davantage pour être plus facilement retenus dans le cadre d'appels à projets » (Doré, 2019, p. 74). Pour Thierry Deschamps, il ne faut pas chercher plus loin le manque d'engouement pour ce dispositif :

« L'ensemble des contractualisations qui existent, en général, dédient un financement. Le contrat territorial Occitanie, il y a un financement derrière. Le contrat de ruralité, il y a un financement derrière. Le Contrat de Plan Etat-Région. C'est le seul contrat, le contrat de réciprocité, où il n'y avait pas de financement à la clé. Donc inciter les gens à travailler en coopération sans que ni l'État, ni la Région, ni aucun partenaire n'ait d'incitation financière, c'est finalement assez peu incitatif. C'est à mon avis pour ça qu'il y a peu de contrats de réciprocité qui sont mis en place. Si demain, il y avait une V.2.¹⁹³ des contrats de réciprocité avec des dotations de 5 millions d'euros, 10 ou 20 millions d'euros, je peux vous dire qu'il y aurait pléthore de candidatures en France. » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/19 à Toulouse)

Le Rapport d'information au Sénat portant *sur les collectivités territoriales, leviers de développement des territoires ruraux* (Delcros, Husson, Montaugé et Vall, 2020) revient sur les échecs et les réussites des contrats de réciprocité. Les rapporteurs concluent qu'« il convient de relancer leur dynamique en exposant les conditions de réussite constatées et en encourageant (par des incitations financières ?) de nouvelles collectivités à s'engager dans la démarche » (p. 116), les conditions de réussite étant i) la capacité du territoire rural à se structurer ; ii) une capacité minimum en ingénierie et ; iii) une proximité géographique doublée d'une relation fonctionnelle, qui permet de « la coopération concrète » (p. 115). Ces trois conditions sont réunies pour le contrat liant Toulouse Métropole au PETR du Pays Portes de Gascogne, bien que David Taupiac soulève un déséquilibre entre les deux territoires :

« Le contrat de réciprocité, c'est plutôt un engagement réciproque à travailler ensemble et, justement, à ce que nos positions complètement différentes entre monde urbain et monde rural, on se rend services mutuellement. Dans les premières actions que l'on a eues, par exemple sur le volet Plan Alimentaire Territorial – sur lequel notre communauté de communes, Bastides de Lomagne, est très engagée, puisqu'on a été labellisé par le ministère et qu'on a des aides pour développer le Plan Alimentaire Territorial à l'échelle de notre territoire, avec l'échelle du dessus du Pays – on a essayé de porter un Plan Alimentaire Territorial commun avec la métropole. Ça n'a pas été faisable tel quel¹⁹⁴. Bien que le contrat de réciprocité... on n'avance pas toujours sur le même braquet. Ils ont des équipes qui avancent très vite, ils sont très structurés. Nous, on mutualise beaucoup et, dans la mutualisation, les ressources en ingénierie sont pas illimitées chez nous. Alors que dans la métropole toulousaine, ils ont une plus grosse machine. Bon, ils sont allés

¹⁹³ Deuxième Version (V.2.).

¹⁹⁴ Dans ce cadre, en 2018, la filière Lou Bethet (marque commerciale de l'Association des éleveurs du Gers) de « veau sous la mère » a tout de même obtenu un premier marché de 300 000 € auprès des structures de restauration collective de la métropole.

plus vite, alors on a déposé des Plans Alimentaires Territoriaux simultanément, mais pas les mêmes niveaux d'implications. Malgré tout, on travaille ensemble sur ce volet-là et une des premières applications, c'est, au MIN, à Toulouse, sur lequel la métropole nous a ouvert les portes pour qu'on crée un carreau des producteurs gersois. » (David Taupiac, entretien mené le 10/05/19 à Saint-Clar)

Toulouse Métropole et le PETR Pays Portes de Gascogne déposent *in fine* deux documents différents à cause d'un déséquilibre de dotation en ingénierie. Un tel déséquilibre se révèle être un facteur de dissociation des temporalités de production de projets et ainsi un facteur de dissociation de territoires souhaitant pourtant coopérer.

L'analyse des contrats de réciprocité nous fait comprendre que nous sommes loin d'une généralisation de la coopération horizontale. En 2017, lors d'un entretien exploratoire, un chargé de mission à la DDT du Gers restait circonspect vis-à-vis du contrat de réciprocité tout juste signé : « j'ai pas regardé de près le document mais... C'est tout récent, la signature date d'il y a un mois, un mois et demi. Pour moi, c'est plus un affichage qu'une réalité de projet et d'action » (entretien mené en novembre 2017 à Auch). Trois ans plus tard, même si le contrat a permis des avancées notables en matière d'organisation, nous constatons qu'il reste une marge de progression au regard du potentiel que recèle « l'alliance des territoires ». Alors que ce même technicien de la DDT du Gers estimait que Toulouse Métropole, d'ici début 2020, aurait ouvert à d'autres contractualisations avec d'autres périphéries, il n'en est rien. Il n'y a pas encore d'essaimage autour de l'expérimentation. À ce titre, Gwénaél Doré estime que les contrats de réciprocité ne sont pas un échec, malgré leur nombre, et qu'ils ont « une fonction de sensibilisation » (2019, p. 77). Cela dit, la sensibilisation semble prendre beaucoup de temps au vu de l'urgence des enjeux que les coopérations horizontales sont censées aider à régler, en particulier la transition écologique.

Enfin, prenons l'exemple du contrat de réciprocité liant Montpellier et la communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc. Ce contrat est centré sur l'approvisionnement en bois de la métropole montpelliéraine, au cœur de quatre des six axes qui y sont développés, les deux derniers concernant la santé et le tourisme. À la lecture du court document qu'est le *Contrat de réciprocité ville-montagne* (2018), nous lisons que l'« atout » (p. 3) de la communauté de communes est la forêt, « qui couvre 50 à 60 % de sa superficie » (*ib.*) et que « le développement de ce territoire se construit autour des richesses que la Nature lui a offertes : l'eau, le vent, les paysages et la forêt » (*ib.*). En face, la Métropole de Montpellier a des besoins en bois-énergie et en bois de construction :

« La métropole a bénéficié en 2016 d'une étude prospective sur le potentiel de développement du bois-énergie dans son patrimoine bâti. Cette action menée par les Communes forestières dans le cadre de la mission Bois-énergie, a permis d'identifier le bois-énergie comme un enjeu fort pour la métropole. La Métropole souhaite que l'ensemble des chaufferies situées sur son territoire, relevant de ses compétences ou d'organismes sur lesquels elle exerce un contrôle soit approvisionné par le bois de forêts locales.

Elle souhaite aussi renforcer la filière constructions bois et développer une offre de qualité en lien avec la démarche ÉcoCité du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, notamment concernant les équipements et bâtiments publics (écoles, crèches, structures culturelles, socio-culturelles, socioéducatives, à la rénovation thermique du parc de logements. » (Contrat de réciprocité ville-montagne, 2018, p. 3)

La communauté de communes est dotée par la « Nature » de ressources que la Métropole peut mobiliser : nous sommes clairement dans la mise à contribution d'un territoire périphérique pour l'approvisionnement et la couverture des besoins d'un centre. Cette mise à contribution fait écho, toutes proportions gardées, aux formes de domination les plus fortes que l'on puisse rencontrer : où la périphérie serait le territoire colonisé dont la métropole extrairait les ressources pour répondre à ses besoins, où l'on observerait une forme de néo-extractivisme en tant que l'extraction est médiatisée par les acteurs technico-administratifs locaux (Denoël, 2019). Il n'y a pas grande évolution dans le rapport centre-périphérie à travers ce contrat dit de réciprocité, si ce n'est que le territoire d'approvisionnement est fléché. Ce qui n'est pas sans poser un autre problème, celui de la compétition entre territoires périphériques se partageant un même marché, la métropole : par exemple, *quid* des périphéries qui souhaitent elles aussi valoriser la filière bois auprès de la métropole montpelliéraine, *quid* des périphéries qui souhaitent produire de l'énergie renouvelable pour la métropole toulousaine (voir Chapitre 6.A.5.) ? Dans le contexte de l'approvisionnement local, la métropole est en situation de monopsonne, c'est-à-dire qu'elle est la seule acheteuse sur un marché où il y a plusieurs offreurs : elle peut mettre les périphéries en concurrence et choisir la proposition qui lui est la plus avantageuse. Finalement, l'étude de ce cas renvoie au précédent : l'objet de la coopération, quand elle se concrétise, reste l'approvisionnement de la centralité depuis la périphérie – ici le bois-énergie ou le bois-construction, précédemment l'agro-alimentaire. C'est la fonction de la périphérie envers le centre qui est l'objet de l'attention de ces contrats. L'inverse est moins vrai : si quelques actions sont réalisées pour rapprocher les fonctionnalités du centre vers les périphéries (accessibilité à l'emploi, aux services de rangs intermédiaires ou supérieurs *etc.*), comme le déploiement de tiers-lieux en Pays Portes de Gascogne, elles restent secondaires de par leur ampleur. Par exemple, quand il est question de mobilités dans les contrats de réciprocité, la première action est le covoiturage : il n'est pas question de transports en communs ou d'infrastructures et il en est appelé à la responsabilité individuelle plutôt qu'à une réorganisation des institutions : les effets sur la coopération horizontale sont faibles.

4. Objets et modalités du dialogue : illustrations de la subordination des périphéries

Pour montrer les limites d'une réciprocité territoriale autour de ressources érigées en communs, premièrement, nous nous sommes attachés à montrer que les ressources des territoires périphériques sont génériques et qu'ils se différencient peu les uns des autres, de sorte qu'ils rentrent en concurrence plutôt qu'ils dialoguent et se solidarisent autour de ressources complémentaires. Deuxièmement, nous allons montrer que toutes les fonctions assumées par les territoires ne sont pas rétribuées et n'ont pas vocation à l'être. Le directeur d'un PNR nous invite à prendre conscience de l'enjeu :

« Mon analyse, c'est que si on veut être très proactifs dans l'organisation d'une coopération avec... mettons une agglo ou une grande ville, il faut qu'on s'y présente en étant armés, ou avec du biscuit. Pas dans une logique : "on est un espace rural en périphérie de chez vous, on est les pauvres, vous

êtes les riches, on est les petits, vous êtes les gros, aidez-nous à vivre notre vie dans votre ombre ou dans votre sillage". Ça, je pense que c'est pas comme ça qu'il faut aborder les choses. Je sais qu'il y a certains territoires qui sont dans cette logique-là. Non, moi je pense qu'il faut bâtir le jeu sur une logique gagnant-gagnant et sur des accords. Ça veut dire qu'en amont, il faut qu'on soit très clairs sur ce que nous on peut apporter à l'agglo : quels services on lui donne ? Et en quoi notre présence, nos caractéristiques, participent de la qualité de vie, du cadre de vie et de la possibilité de vivre même dans l'agglo. Donc ça renvoie à différents raisonnements et pour être direct, moi j'aimerais bien qu'on arrive un jour à chiffrer tout ça. On a un certain nombre de ressources. On a un certain nombre de caractéristiques qui sont nécessaires à la vie dans l'agglo. Je prends quelques exemples : une grande partie de l'eau elle vient de chez nous. Aujourd'hui, on sait la chiffrer en mètres cubes. Mais j'aimerais bien qu'on la chiffre en termes de valeurs. Si l'agglo devait aller chercher son eau ailleurs que chez nous, combien ça lui coûterait ? Autrement dit, combien notre présence, et le fait que nous soyons soucieux de notre eau, on fait économiser à la communauté de l'agglo ? Sur la qualité de l'air pareil. Sur la caractéristique d'être poumon vert, pareil. Je veux dire, si on crée une barrière entre l'agglo et nous, si les gens de [la métropole voisine] ne pouvaient pas venir chez nous – y a pas que nous hein, il y a aussi [tel département, tel département] *etc.*, enfin nous on y est... Le fait qu'on ait de l'espace. C'est également une ressource. Le fait qu'on participe, du fait de notre caractère arboré, à la qualité de l'air dans l'agglo. En fait on régénère. À la lutte contre le changement climatique. Clairement, j'aimerais qu'on arrive à quantifier de manière très claire. Dire : "voilà, vous, OK, vous avez de l'emploi, vous avez de la ressource, de la richesse, vous avez de la fiscalité, d'accord, plus que nous. Bon, sauf que nous on a ça, ça, ça, ça vaut telle valeur". Voilà, on met les choses sur la table et après on discute. Et quelque part, le schéma qu'on propose à l'agglo, c'est de sécuriser son accès et sa capacité à pouvoir profiter de ces biens-là, de ces ressources-là, de ces services-là. Aujourd'hui, elle les finance via la fiscalité nationale, régionale, départementale – même pas puisqu'en fait l'agglo est sur [le département voisin], pas [le nôtre] –, et puis en fait comme c'est noyé dans la fiscalité globale, il y a pas de prise de conscience et de reconnaissance par les acteurs de l'agglo, du bassin, du service qu'on leur apporte. Et je pense que les territoires, notamment les territoires périurbains, dont nous le Parc puisqu'on a une mission de territoire laboratoire, ils devraient être un petit peu plus actifs pour arriver à structurer ce raisonnement et arriver à le faire valoir. » (Directeur de PNR, juillet 2019)

La difficulté à chiffrer les fonctions récréatives et patrimoniales (dont les services écosystémiques) se doublent du manque d'engouement des acteurs publics à échanger réellement autour d'une quantification. De fait, les valeurs circulent entre les territoires (l'eau par exemple, en quantité et en qualité) sans pour autant que n'y soient affectées des évaluations comptables. Instituer le système transactionnel est inutile pour les centres qui bénéficient de la circulation des valeurs sans les rémunérer, du moins directement (les services ont un coût mais ne sont pas payés directement par les consommateurs/bénéficiaires : tel centre ne donne pas telle somme à telle périphérie pour s'occuper de la qualité de l'eau). Un *statu quo* est entretenu sur le sujet et nous ne voyons pas de quelle manière il pourrait être remis sur l'établi aujourd'hui : pourquoi payer pour des services gratuits ?

De plus, en soi, la façon dont s'ouvre l'espace de négociation est révélateur de l'asymétrie du dialogue qui existe entre les territoires centraux et périphériques. Un président de communauté de communes également président de PETR nous explique comment il communique avec son homologue, le président de la Métropole voisine :

« – *Élu* : J'ai reçu un courrier, je vais recevoir le maire de [Montpellier/Toulouse] dans 15 jours pour voir sur le contrat de réciprocité. Ça va être un grand jour, vous voyez ? On va concrétiser, on va créer ensemble. (...) Notre collaboration, j'y tiens. Après, je suis un petit maire, je suis pas très riche intellectuellement, je peux pas rivaliser avec les grands, mais je me débrouille.

– *Aurélio Labat* : Enfin, vous êtes maire, vous avez des responsabilités à la communauté de communes, au Pays...

– *Élu* : Oui, oui, tout à fait, après j'ai réussi par mon implication. Et j'ai beaucoup de respect quoi. Vous savez, je crois, dans la vie, si vous voulez vous associez, il faut pas vouloir être le plus fort.

Il faut être comme tout le monde, rester au même niveau que tous les autres. Il faut leur dire "je vous écoute, vous m'écoutez, on s'écoute".

– *Aurélio Labat* : C'est pas difficile de dialoguer avec une ville comme qui peut, si justement, vous êtes trop exigeants, se tourner vers d'autres territoires ?

– *Élu* : C'est là où il faut être fort psychologiquement. Vous voyez ces photos ? C'est avec la direction de [Montpellier/Toulouse]. C'est la métropole qui est venu pour le marché aux veaux avec la préfète de région. Ça, c'est des relations que j'entretiens personnellement. Parce que vous ne pouvez pas attirer des mouches avec du vinaigre. On le dit. Il faut leur montrer qu'on est sensible. Parce que même le maire de [Montpellier/Toulouse], c'est un grand monsieur. Il est fort. Et quand je lui parle, il me dit "tu me fais plaisir, parce que quand je t'écoute, il me semble que t'es plus fort que moi". C'est gentil ce qu'il dit, c'est gentil. Il a pas à me le dire, mais je lui fais sentir que... moi je le vouvoie bien sûr, lui il me tutoie, il me dit "tu me tutoies", je vais pas tutoyer le maire de [Montpellier/Toulouse], de la métropole, voilà, mais ça me fait plaisir quoi. » (Élu, entretien mené en 2019)

Les élus ne se trouvent pas sur un pied d'égalité. La dissymétrie affecte les négociations : « vous ne pouvez pas attirer des mouches avec du vinaigre » signifie que c'est au territoire périphérique de proposer une offre et de provoquer l'intérêt du centre pour un échange, une coopération. De la même manière, nous évoquons comment les techniciens des territoires de faible densité peuvent se sentir discriminés lors de réunions avec les techniciens des institutions centralisées : « on est vu comme les bouseux ». Ici, si pour l'élu cité il s'agit de respect mutuel, il n'en reste pas moins une forme de condescendance qui rappelle les rapports de pouvoir en jeu aux acteurs qui dialoguent. Les territoires périphériques ont cette double difficulté à faire valoir leurs ressources : d'une part, leurs ressources ne sont pas reconnues comme un apport nécessitant une contrepartie financière, d'autre part, ils ne peuvent pas les faire-valoir vis-à-vis des Métropoles qui sont en position de force et en capacité de dire ce qui peut ou non être rémunéré.

5. L'idéal de la solidarité rattrapé par la compétition inter-territoriale

Proposant les mêmes ressources, territorialisées – c'est-à-dire construites par les acteurs locaux – ou non, les périphéries se retrouvent en concurrence dans l'accès au marché qu'incarne le centre. La contractualisation permet en particulier un accès privilégié au marché métropolitain. Ainsi, avec les exemples des contrats de réciprocité, nous avons vu qu'en structurant les filières (agro-alimentaires pour le PETR des Portes de Gascogne ou bois-énergie pour la communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut-Languedoc) pour fournir les centres, les périphéries accroissent les débouchés des productions de leurs territoires. Individuellement, chaque périphérie se positionne vis-à-vis du centre et élabore – ou non – une stratégie partenariale. Autrement dit, il n'existe pas de fédération des périphéries visant à articuler leur dialogue avec le centre et à organiser leur offre, chose qui pourrait être imaginée. Nous assistons au contraire à une mise en concurrence des périphéries : car la demande émanant du centre peut-elle absorber l'ensemble de l'offre de ses périphéries ? Par exemple, Montpellier Méditerranée Métropole a-t-elle vocation à contractualiser avec toutes ses périphéries productrices de bois-énergie ou un contrat suffit-il pour répondre à ses besoins ? Face à cette inconnue, la réponse n'est pas si claire pour les instigateurs des premiers contrats. Au

premier abord, oui, selon Thierry Deschamps, directeur du PETR des Portes de Gascogne, la concurrence et la diversité des productions peut transformer la demande de la Métropole et, *in fine*, bénéficier à tout un chacun :

« Je pense qu'il y a une compétition entre les territoires. Et il y a des territoires qui n'ont pas les mêmes productions qu'ailleurs. Je veux dire, sur la question de la volaille, sur la question du canard, on peut pas nous délégitimer là-dessus, sur la question de la proximité aussi. Mais il y a d'autres territoires qui ont d'autres types de productions qui sont tout aussi légitimes. Moi, si j'ai bien compris, en tout cas à regarder la question du MIN, je veux dire, plus il y a une offre importante et, *a priori*, mieux c'est : plus il y a une meilleure appropriation et tout ça. (...) Si demain, dans cette coopération, Toulouse Métropole fait passer ses marchés en importation hors Occitanie de 70 % à 20 % et que, du coup, 80 % de son approvisionnement est sur l'Occitanie, parce qu'à un moment donné il y a eu une démarche chez nous qui a percolé ailleurs, tant mieux. » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/2019 à Toulouse)

Mais tout cela reste hypothétique, en particulier la part finale de l'approvisionnement que la Métropole affecte à son *hinterland*. Alors, la stratégie de la périphérie nous apparaît, elle est de tirer profit d'un positionnement pionnier vis-à-vis du centre, garantissant un « temps d'avance » sur les concurrents :

« Après, il y a toujours ce coin en avance, qui aura réussi à se structurer. Là, au niveau du MIN, même si nous on a plus de facilités que d'autres territoires d'Occitanie parce qu'on a une convention, je veux dire, l'ouverture du MIN aux territoires d'Occitanie, elle a pas été faite qu'à nous. Je veux dire, le MIN est allé en Aveyron, est allé partout pour proposer. (...) Aujourd'hui, le seul acteur à ma connaissance qui a avancé aussi rapidement, c'est nous. (...) Le jour où ça marchera, si jamais ça marche, évidemment, les autres vont venir. Alors, on aura un temps d'avance pendant un certain temps et après, quand il y aura un rééquilibrage... » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/2019 à Toulouse)

L'enjeu pour le territoire périphérique est d'être un précurseur de la coopération ville-campagne et d'entretenir une relation privilégiée à la métropole, ce afin d'accéder à des financements pour la mise en place d'actions (financements aujourd'hui faibles) et, surtout, lorsque d'autres (appels à) projets de partenariats émergeront, afin d'être les interlocuteurs privilégiés du centre, les territoires travaillant déjà de concert ayant plus de facilités à prolonger une réflexion qu'à en façonner une nouvelle. Cette stratégie est bien celle qu'adopte le PETR des Portes de Gascogne dans le domaine des énergies renouvelables. David Taupiac, maire de Saint-Clar et vice-président du PETR en charge, entre autres, des énergies renouvelables, revient sur le volet énergie du contrat de réciprocité :

« – David Taupiac : [Sur l'énergie], la Métropole est très structurée puisqu'ils négocient les prix de l'électricité, du gaz. Ils ont des très grosses consommations donc ils ont une capacité de négociation importante. Nous, à l'échelle de chaque commune, c'est pas la même capacité de négociation. Malgré tout, on a un atout là-aussi, c'est qu'on a de l'espace et la métropole est intéressée pour qu'on puisse produire dans le Gers de l'électricité, par exemple photovoltaïque, et qu'on puisse, par le biais d'un contrat, revendre cette électricité à la Métropole qui pourrait ainsi tenir des engagements sur la consommation d'énergie verte sur son territoire. Là, ils ont organisé une première réunion avec Engie, un opérateur qui essaie de se positionner sur ce type de contrat, pour mettre en relation des territoires qui pourraient se rendre services mutuellement pour la production d'énergie. Dans le Gers, on a beaucoup développé le photovoltaïque, y compris au sol. Saint-Clar avait une centrale sur 25 ha, qui était la plus grosse de France il y a 10 ans. Il y a d'autres projets sur le Gers qui peuvent émerger. On a eu une première réunion où, c'est ma thématique au Pays donc j'y étais, où la Métropole nous a bien expliqué qu'eux étaient intéressés pour qu'on trouve des moyens de contractualiser et pour qu'on puisse les approvisionner en énergie renouvelable produite dans le Gers et consommée sur Toulouse. (...) Engie est là, au milieu, comme opérateur qui s'est un peu proposé pour trouver des nouvelles solutions juridiques qui permettent de faire

lien entre consommations et réinjections sur le réseau. (...) C'est des types de contrats un peu spéciaux qui sont en train d'être expérimentés.

– *Aurélio Labat* : Est-ce qu'il y a vraiment le temps de la négociation ? La compétition entre territoires situés autour de la métropole et qui ont aussi du foncier disponible ne vous met pas dans une forme d'urgence ?

– *David Taupiac* : Ça peut arriver. On en n'est pas encore là, mais ça peut arriver dans les années à venir. Aujourd'hui, les contrats de réciprocité ne sont pas légion. (...) C'est plutôt les territoires qui avaient envie de travailler ensemble qui ont avancé. S'il y a des choses qui réussissent, on pourra avoir une concurrence avec les territoires ruraux autour de la métropole qui vont dire "mais nous, on peut peut-être aussi vous proposer autre chose, peut-être mieux, dans des conditions plus favorables ?". C'est sûr que ça peut ouvrir ce que vous évoquez. Oui, dans un second temps, ça va arriver. Certainement. Disons que nous, on aura l'antériorité. (...) Ce qui est important, c'est les personnes. Et on voit qu'aujourd'hui, on a avancé parce qu'il y a des élus et des techniciens qui se rencontrent, qui apprennent à se connaître, qui partagent une stratégie commune, qui ont pour la plupart mené des démarches prospectives en se disant "qu'est-ce qu'on veut pour nos territoires respectifs dans 20 ans / 30 ans ?". Ça donne un peu une feuille de route. On voit qu'il y a des chemins qui se croisent, on peut travailler ensemble. C'est cette capacité à travailler ensemble et à se connaître qui nous permet d'avancer sur des projets. (...) Si les gens ne se connaissent pas et ne partagent pas des objectifs communs, on ne peut rien construire. Donc à mon avis, notre atout sera là, on aura une longueur d'avance parce qu'on aura déjà des affinités et pas seulement des affinités personnelles, sur des visions communes. D'ailleurs notre vision qu'on a élaborée sur notre territoire, elle évoluera sans doute au contact de la métropole toulousaine et vice-versa, leur vision évoluera à notre contact aussi. C'est déjà ce qui se passe lors des réunions. On affine les choses. » (David Taupiac, entretien mené le 10/05/2019 à Saint-Clar)

La concurrence est souvent louée pour l'émulation qu'elle peut engendrer. Les territoires sont stimulés pour se démarquer, se différencier, innover. Certes : quels contrats de réciprocité auraient été effectivement signés sans l'enjeu de la relation privilégiée au centre ? Cependant, la concurrence est source de tensions et de conflits. Pour les enquêtés, elle revêt moins de vertus quand la relation au centre est le privilège d'un autre territoire. Ainsi en va-t-il du secteur du tourisme selon Thierry Deschamps, qu'un autre territoire a réussi à truster auprès de la Métropole et pour lequel il a fallu jouer des coudes afin de rester visible :

« Le deuxième projet qu'on a engagé avec Toulouse Métropole, c'est un projet sur le volet coopération touristique. L'idée, c'est qu'on crée des passerelles entre nos deux territoires pour inviter les gens qui habitent, surtout, sur Toulouse, à découvrir notre territoire. (...) On s'est demandé comment faire. On a parlé de communication commune, de mettre des documents dans les offices de tourisme. Et là on s'est trouvé heurté face à une certaine résistance, non pas de Jean-Luc Moudenc, mais... comment dire, de ses interlocuteurs techniques ou politiques qui auraient en gros fait la réclame d'un territoire voisin. Le principe du développement touristique, c'est que les touristes ils restent chez vous et qu'ils n'aillent pas ailleurs. Là, on a dû, comment dire, faire preuve de créativité et de tact. Sans avoir un contrat de réciprocité, on n'aurait jamais abouti à une convention qu'on a passée ensemble, à savoir la diffusion du guide du routard du Pays Portes de Gascogne dans les principaux lieux de diffusion culturelle de Toulouse Métropole : les musées, etc. » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/2019 à Toulouse)

Malgré le discours sur la structuration des territoires dans le domaine du tourisme et la promotion collective des destinations de proximité, nous faisons à nouveau face aux limites du discours sur la coopération : la compétition existe à un degré important et est un facteur de désunion. La coopération qui en résulte dessert les intérêts des périphéries, luttant chacune pour la promotion de leurs offres plutôt que s'organisant collectivement pour déterminer et répartir leurs rôles auprès du centre. La question de la visibilité d'un territoire se joue à toutes les échelles, à tous les instants : lors de la réalisation d'un SCoT porté par un Pays, la maire d'un bourg-centre d'une intercommunalité du

panel a dû « se battre » (*dixit* une enquêtée) pour que ses homologues des autres petites villes du Pays et le bureau d'étude en charge du diagnostic acceptent de lui accorder la même représentation que la leur sur les documents cartographiques, lui attribuant par là un même niveau d'enjeux dans le maillage territorial et la posant comme concurrente dans l'accès à certains crédits d'équipements.

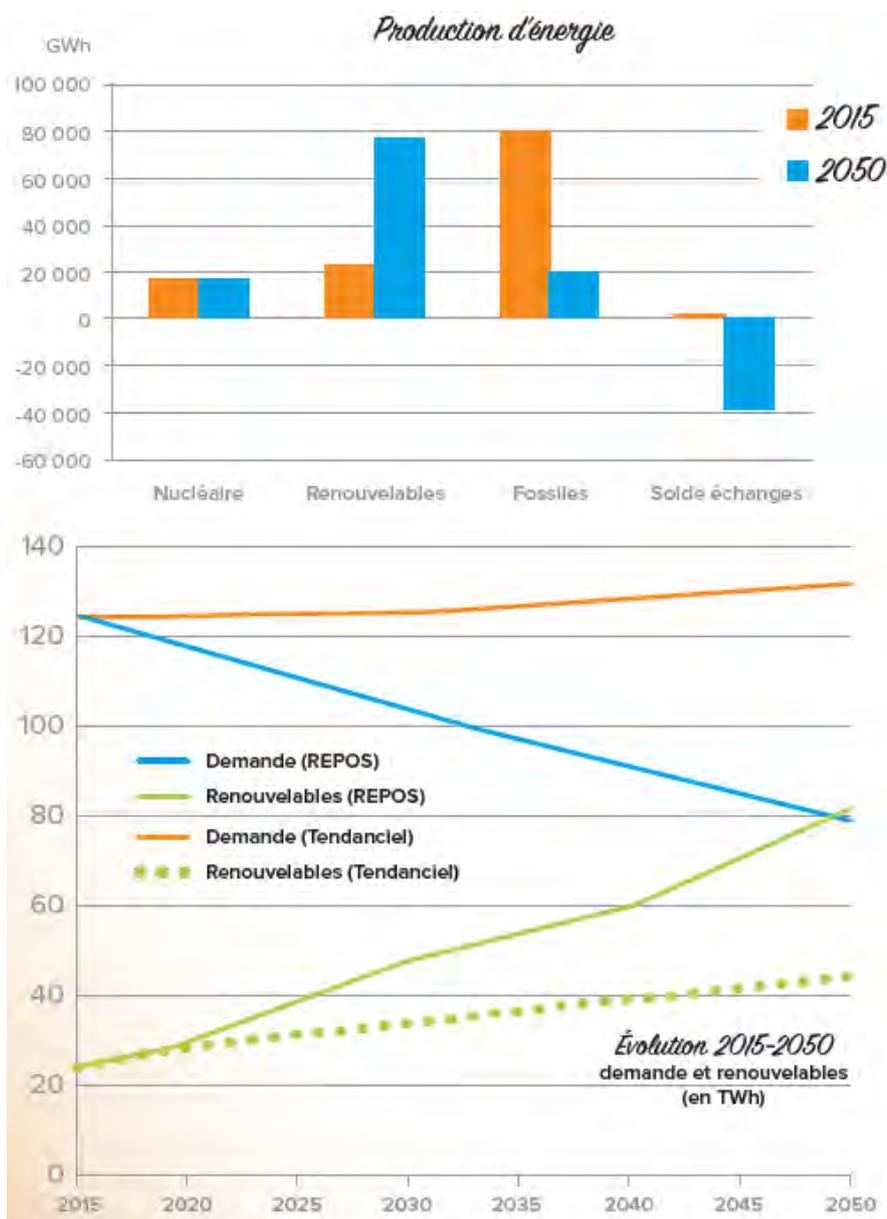
Au-delà des tensions inter-territoriales, comme nous le soulignons dans l'approche théorique, les fonctions des périphéries – la production, l'accueil de populations permanentes ou de passages et la conservation du patrimoine culturel, naturel et paysager – peuvent être complémentaires ou entrer en contradiction les unes avec les autres (voir Chapitre 2.B.) et la multifonctionnalité des périphéries est alors source de tensions et de conflits (Caron et Torre, 2005). Pour commencer, prenons le cas des énergies renouvelables, à l'échelle de la Région Occitanie cette fois-ci.

À l'échelle nationale, la réalisation des objectifs affichés en termes de sobriété énergétique et de réduction d'émission de gaz à effet de serre pose question. Pour promouvoir la transition énergétique, en septembre 2014, le Ministère en charge de l'Énergie a lancé l'appel à projets Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte, attribuant aux lauréats une subvention de 500 000 € – avec avenant possible jusqu'à hauteur de 2 000 000 € selon la qualité du projet. Nombre de territoires se sont engagés à porter des actions dans six domaines pour devenir des « Territoires à Énergie Positive » (réduction de la consommation d'énergie, diminution des pollutions et développement des transports propres, développement des énergies renouvelables, préservation de la biodiversité, lutte contre le gaspillage et réduction des déchets, éducation à l'environnement)¹⁹⁵. Un territoire à énergie positive se définit toutefois avant tout par une diminution de la consommation finale et par une hausse de la production d'énergies renouvelables pour couvrir les besoins résiduels. Suite à un travail collaboratif avec des experts, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) et des entreprises privées, la Région Occitanie a rédigé en 2017 un « scénario » à suivre – qui est intégré dans le futur SRADDET, adopté en décembre 2019 –, visant à faire d'elle la première région à énergie positive (REPOS) à l'horizon 2050. Des objectifs en matière de consommation et de production y sont établis (voir Figure 20). Pour parvenir à les atteindre, la production d'énergies renouvelables serait multipliée par un facteur 3 en 30 ans en région. Ce qui nous intéresse ici est le sujet de la localisation des sites de production, notamment pour l'éolien et le photovoltaïque. Le scénario préconise, pour l'éolien, une hausse de puissance installée de 1 038 MW en 2015 à 5 500 MW en 2050, soit un facteur d'environ 5,3 (2017, p. 16) et, pour le photovoltaïque, une hausse de puissance installée de 1 276 MW en 2015 à 15 070 MW en 2050, soit un facteur d'environ 11,8 (2017, p. 18). À ce jour, si nous comparons les lieux de production des énergies renouvelables (voir Carte 26) et les lieux de consommation finale d'électricité (voir Carte 27), nous pouvons remarquer que les espaces de faible densité sont des producteurs importants d'énergies renouvelables quand, sans surprise, les espaces denses sont des espaces où l'on consomme le plus d'énergies. Deux éléments viennent expliquer la

¹⁹⁵ Les six axes prioritaires cités sont ceux évoqués sur le site du Ministère de la Transition écologique et solidaire [En ligne] URL : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/territoires-energie-positive-croissance-verte> [dernière consultation le 05/02/2021]

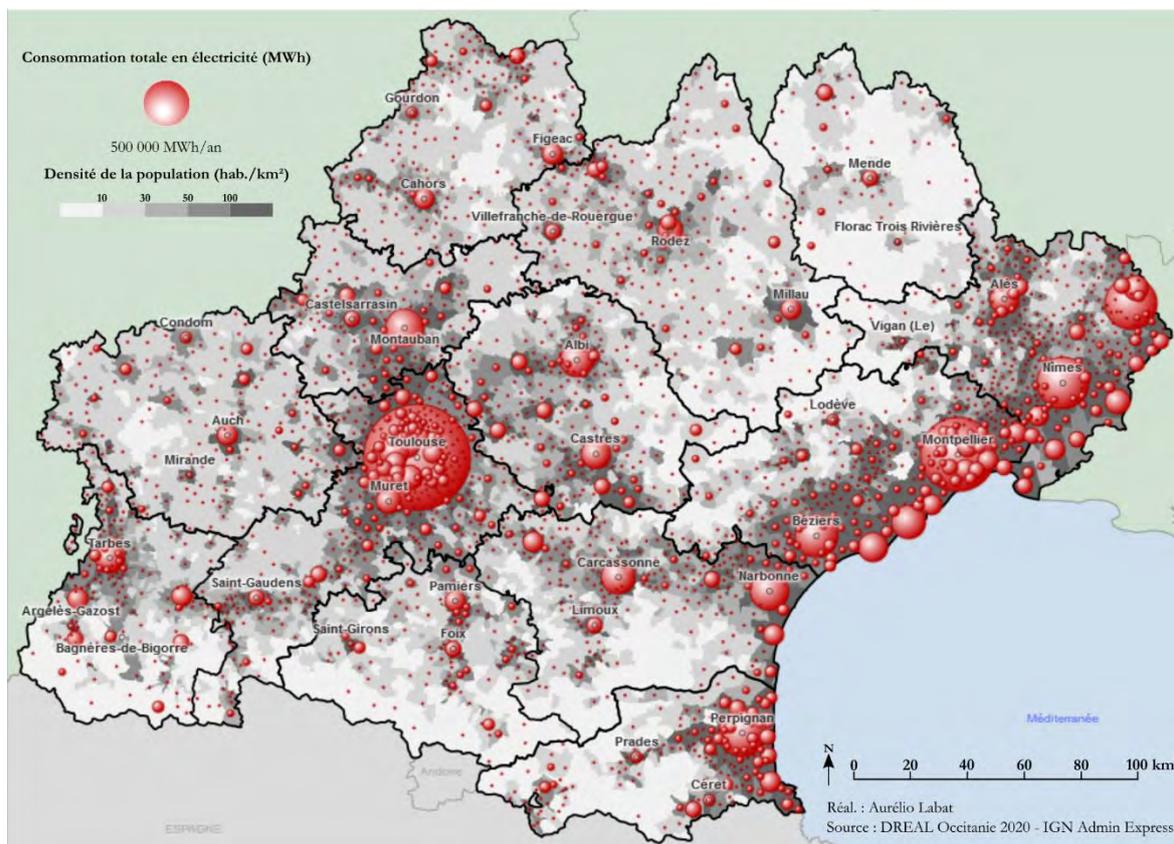
localisation de la production. D'une part, les sites éoliens ou photovoltaïques sont consommateurs de foncier et ont une rentabilité à l'hectare bien plus faible que d'autres usages immobiliers. Par économie, les sites sont installés dans des espaces où le foncier est disponible et peu cher, soit en zones peu denses. D'autre part, ces productions s'accompagnent de nuisances, visuelles et sonores notamment. Installer ces équipements dans des espaces peu habités limite le nombre de personnes impactées par de telles nuisances.

Figure 20. Impulser une politique volontariste pour inverser la tendance et devenir un territoire à énergie positive, le cas de la Région Occitanie.

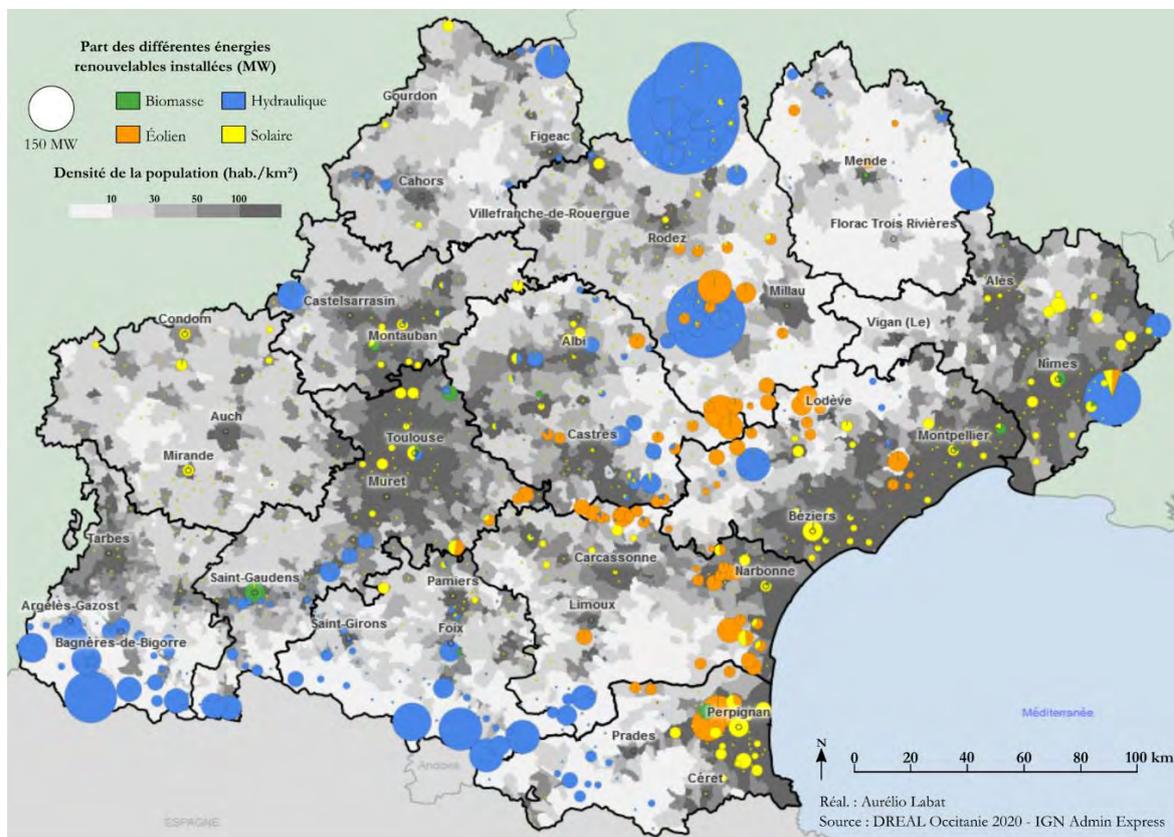


Source : Région Occitanie, 2017 (d), p. 22.

Carte 26. Les espaces denses : grands consommateurs d'énergies.



Carte 27. Les espaces de faibles densités sont mis à contribution pour produire les énergies renouvelables consommées avant tout dans les espaces denses.



Nous pouvons ainsi penser que les espaces de faibles densités vont être toujours plus mis à contribution pour produire les énergies renouvelables avant tout consommées dans les villes. Sabine Barles (2018) voit là une opportunité :

« La recherche d'une transition socio-écologique a une autre conséquence : celle de (re)faire de l'énergie solaire la base de la production des ressources. Celles-ci devraient donc (re)devenir surfaciques en ce sens que leur gisement dépendra de la surface qui leur sera allouée. Cette surface a vocation à augmenter et place sur le devant de la scène l'enjeu de l'affectation des sols, non plus dans la perspective du zonage fonctionnel et abiotique tel qu'il a prévalu au XX^e siècle, mais dans celle du fonctionnement écologique des territoires. De plus, rien ne s'oppose à ce que ces surfaces soient multifonctionnelles et soient aussi bien des lieux de production que des lieux de consommation (c'est ce que l'on observe déjà, mais de façon anecdotique, lorsque l'on dispose des panneaux solaires sur un bâtiment). » (Barles, 2018, p. 53)

La mise à disposition de l'espace devient l'enjeu, puisque c'est de la quantité d'espace disponible que dépendra la production (énergétique, alimentaire...). Disposant de la ressource foncière, les périphéries sont inféodées aux besoins de la centralité et, ce, toujours plus au vu des besoins croissants de reterritorialisation. Les relations de pouvoir existent toujours, voire se renforcent, sous la forme de la réponse aux besoins du marché qu'est la ville. « L'opportunité » vue par Sabine Barles peut aussi être comprise comme une source nouvelle de conflictualité dans l'usage des ressources, ici la ressource foncière, puisque d'autres fonctions sont impactées par les transformations de l'usage du sol : la production agricole, l'accueil de population, la récréation. La production agricole se voit amputée d'une part de sa SAU : soit pour l'installation des équipements de production d'énergie (éolien et solaire), soit pour la production même de la biomasse destinée à la production d'énergie (méthaniseurs et biocarburants) (Courteau et Fugit, 2020), même si des stratégies de conciliation existent, et le conflit est consommé¹⁹⁶ (voir Illustration 14). Quant à la troisième voie, ouvrant sur des exploitations agricoles productrices d'énergie dans le cadre de la transition énergétique, ses détracteurs la qualifie de « mythe », n'étant que le prolongement d'un productivisme reproduisant les rapports de domination, tant dans la profession agricole que dans la centralisation des productions d'énergie (Amand, Corbin, Cordellier et Deléage, 2015).

¹⁹⁶ Pour une brève revue de presse, lire les articles : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/Terres-agricoles-photovoltaique-sol-32436.php4> et <https://www.actu-environnement.com/ae/news/Terres-agricoles-photovoltaique-sol-32436.php4> [dernière consultation le 19/01/2021]

Illustration 14. Des sols aux multiples usages potentiels (Daumazan-sur-Arize, avril 2019). Réal : Aurélio Labat.



L'accueil de population est affecté par les stratégies d'évitement des nouveaux résidents vis-à-vis des nuisances des fermes éoliennes et autres méthaniseurs, la baisse des prix des biens immobiliers, quelle que soit son ampleur, en attestant¹⁹⁷ (voir Illustration 15).

Illustration 15. Transformation des paysages avec la production d'énergies renouvelables (Saint-Jean-du-Minervois, mai 2019). Réal : Aurélio Labat.



La fonction récréative est aussi impactée : les paysages sont modifiés et visiblement anthropisés – ils perdent de leur « naturalité » ou de leur « authenticité » pour reprendre les termes de la promotion touristique –, ils en ressortent moins attrayants pour les excursionnistes et touristes dont le premier motif de visite en périphérie de campagne est le tourisme de pleine nature (voir Chapitre 6.A.2.). Là aussi, des stratégies de conciliation des enjeux existent, principalement l'intégration dans le paysage. L'exercice a des limites : dans l'exemple de Lodève, un parc photovoltaïque a été construit en entrée de ville, caché à la vue des automobilistes empruntant l'A75, préservant ainsi *a priori* intacte la représentation qu'ils peuvent avoir du territoire, mais le parc est visible dès que l'on s'écarte de l'autoroute (voir Illustration 16). Sans remettre en cause une nécessaire transition énergétique, nous soulignons les tensions que font émerger les énergies renouvelables dans des espaces auxquels sont dévolues d'autres fonctions.

¹⁹⁷ Révélatrice du conflit, une polémique a lieu concernant la part de la baisse du prix de l'immobilier imputable à l'implantation d'éoliennes. Les promoteurs des énergies renouvelables en relativisent l'impact, argumentant sur la multiplicité des facteurs qui participent de la diminution de la valeur d'un bien immobilier. Les riverains s'en défendent en mobilisant d'autres jeux de données.

Illustration 16. Un parc photovoltaïque à l'entrée de Lodève, invisible depuis l'A75 qui passe en-dessous (Lodève, mars 2018). Réal. : Aurélio Labat.



Pour explorer le sujet depuis un autre angle, les fonctions résidentielles et récréatives rentrent elles aussi en contradiction. Thierry Blanchard, chargé de mission au CDT du Gers, l'aborde en parlant dans un premier temps de la transversalité de l'action avant d'en venir aux antagonismes :

« La valorisation et la préservation de l'environnement, bon, c'est des éléments qui intéressent autant les touristes qu'un habitant gersois. Nous, notre matière première, ça va être le paysage, ça va être le patrimoine bâti, tout ce qui va toucher à l'embellissement, à la sauvegarde, à la valorisation, va nous intéresser directement. (...) Si demain, on n'a pas un paysage de qualité, si demain, on n'a pas un patrimoine – alors au sens large, bâti, culturel, vivant... C'est ces éléments-là qui font l'attractivité du Gers. D'où nos petites craintes que l'on a et nos vigilances, notamment sur les parties Est du Département. (...) C'est les risques liés au mitage du paysage, avec des zones périurbaines, qui font que là on n'est plus du tout dans ce qu'attend un touriste qui vient dans le Département. » (Thierry Blanchard, entretien mené le 23/10/17 à Auch)

La fonction récréative se heurte à la fonction résidentielle (« là on n'est plus du tout dans ce qu'attend un touriste qui vient dans le Département ») et des « risques » apparaissent, occasionnant des « craintes ». Quels sont ces risques ? Il s'agit du fléchissement de l'attractivité de certains territoires du Gers, pouvant affecter l'attractivité de la destination Gers dans son ensemble, et des revenus liés à la fonction récréative, alors que l'économie présentielle est aujourd'hui l'un des moteurs du département. Une convergence est recherchée (« vigilances ») pour assumer de front l'ensemble des fonctions, et Thierry Blanchard le dit :

« Après, c'est trouver la juste mesure pour garder une identité de destination campagne tout en recevant une nouvelle population dans le cadre de villages gersois. Après, vous allez voir des communes qui vont anticiper par des règlements d'urbanisme pour contrôler et maîtriser. Vous en avez d'autres qui peuvent avoir un développement, entre guillemets, anarchique, alors qu'encore, ce sont des choses maintenant un peu plus réglementées. » (Thierry Blanchard, entretien mené le 23/10/17 à Auch)

Il y a bien une triple injonction avec l'accueil de « nouvelle population » et la préservation d'« une identité de destination campagne », puisque cela renvoie aux fonctions résidentielles d'abord, puis aux fonctions récréatives et patrimoniales. Une tension apparaît, les enjeux étant contradictoires entre eux : comment limiter le nombre de constructions quand l'un des deux objectifs principaux du SRADDET est le rééquilibrage régional, rééquilibrage qui passe avant tout par la répartition de la croissance démographique sur l'ensemble du territoire (règle n°8 du SRADDET) ? À l'inverse,

comment accueillir des populations sans détériorer « l'identité de destination campagne » ? Un cadre est mis en place, *via* les règlements d'urbanisme, pour tenter de « contrôler et maîtriser » la conjonction des enjeux. Mais la contradiction semble trop pesante et les territoires les plus proches des centres ont succombé à l'étalement urbain et à la pression foncière, comme le confirment les chiffres sur les hausses démographiques, comme dans l'Est de Bastides de Lomagne, l'Ouest de Quercy Vert-Aveyron, le Sud-Est de Lodévois et Larzac ou encore les secteurs sous influences alésienne, nîmoise et montpelliéraine de Piémont Cévenol (voir Chapitre 3.B.).

B. La crise incessante de la gouvernance

1. Des injonctions contradictoires qui s'accumulent

a. La complexification du meccano territorial

Pour en revenir à Piémont Cévenol, il n'est donc pas si étonnant qu'au cours de ma rencontre avec Jérémy Garcia, directeur du Pôle Aménagement et Développement Durables de l'intercommunalité, et André Cordier, maire de Quissac et Vice-Président en charge de l'aménagement de l'espace de l'intercommunalité, le premier dise ne pas avoir vu passer les informations concernant les réunions publiques organisées par la Région Occitanie au sujet de la réalisation du SRADDET et le second avoir vu passer une invitation mais ne pas y avoir donné suite. Élus comme techniciens n'ont pas le temps d'assurer toutes les missions qui leurs sont confiées. Être de toutes les actualités demande une activité considérable. Tous les élus et techniciens ont critiqué la charge de travail qui reposait sur eux pour suivre les délais de production des documents de planification et pour se mettre en conformité avec la loi à quelque niveau que ce soit. Philippe Castanon, maire de Monoblet et vice-président de Piémont Cévenol, nous fait part des difficultés à assumer l'ensemble des tâches attendues dans le calendrier institutionnel :

« Depuis qu'on est sur ce nouveau groupement de communes qu'est Piémont Cévenol, on n'a pas le temps de lever la tête du guidon pour essayer de comprendre ce qui se passe. Alors on a un Plan Climat, on a un projet de territoire, on a un PETR, on a au moins deux ou trois autres plans de ce style qui sont en place. Les élus, même de bonne volonté, il leur faut un petit vélo dans la tête pour tout suivre. Et quelque part, on n'a pas le temps de prendre du recul, parce que si le Plan Climat n'est pas validé dans tels délais, on sera pas éligible à ça. Le PETR, je regrette, mais moi en tant que maire et Vice-Président, j'en ai entendu parlé il y a, quoi, trois mois ? Et il faut que dans un mois il soit signé pour que les projets... Enfin voilà : quelque part, ça n'arrête pas. Et puis je vous promets qu'il faut faire de réels efforts pour être au courant de tout. Et moi je vais pas faire semblant d'être au courant de tout. (...) On peut pas suivre avec des choses qui fluctuent et j'ai l'impression qu'on ne prend pas le temps. (...) Mes journées ne font que 24 heures, pour un maire, au bout d'un moment, la cervelle elle s'use, faut pas croire... Des dispositifs il y en a à foison. » (Philippe Castanon, entretien mené le 23/01/2018 à Monoblet)

Nolwenn Le Goff et Marion Carlier partagent ce sentiment de suraccumulation de légifération et renvoient au même registre :

« – *Nolwenn Le Goff* : Je trouve que c'est éloignement [de la Région]¹⁹⁸ fait que chaque structure reste dans son coin, la tête dans le guidon, à faire fonctionner. J'ai l'impression – alors je sais pas si c'est nous – qu'on est prises dans un engrenage, nous, les techniciens, et du coup nos élus aussi, dans le fonctionnement, au jour le jour. On fait fonctionner, on pare tout le temps à l'urgence, parce qu'il nous tombe des trucs qui arrivent au dernier moment, qu'il faut faire vite, des décisions qu'il faut prendre rapidement, et de ce fait, j'ai l'impression qu'on ne prend pas la distance pour mettre en place des stratégies à long terme, voire bien identifier les enjeux.

– *Marion Carlier* : On lève pas la tête, on prend pas de recul sur nous-mêmes. On n'a pas le temps.

– *Nolwenn Le Goff* : Nous, là, on prend le temps cet après-midi avec vous, mais c'est parce que c'est mercredi, on vit toujours un peu plus calmement dans cette communauté le mercredi.

¹⁹⁸ Voir Chapitre 5.B.

– *Marion Carlier* : Il faut le prendre des fois.

– *Nolwenn Le Goff* : Vous avez pas remarqué, pendant cet entretien, mais quatre ou cinq fois, il y a des personnes qui sont venues voir à la porte et qui sont reparties, parce qu'on était en entretien¹⁹⁹. Sinon, c'est sans arrêt qu'on est dans l'urgence, quelque chose qu'il faut régler... Alors je pense que les élus sont dans la même mouvance. Ils parent tout le temps au quotidien. Et bon, depuis quelques années quand même, l'État se désengage sur nous, nous tombe quand même l'instruction à l'urbanisme, nous tombe la GEMAPI qu'on n'avait pas demandée, c'est une compétence qui est compliquée, très compliquée, dont on connaît pas le début ni la fin finalement, parce que sur l'entretien des berges, ça on sait, il y avait des syndicats qui s'en occupaient, mais la protection des inondations, je suis désolée, mais là par contre on est devant un truc... Voilà. (...) Et des décisions réglementaires ou législatives qui se contredisent. On part dans un sens et on nous dit : "c'était pas la peine de se presser parce que maintenant, c'est plus obligatoire". Il y a profusion de décisions. Alors c'est un peu compliqué. (...) On n'a jamais autant légiféré. On a le pays qui a le plus de lois. Parce qu'en plus on a celles de 1930 ou 35 qui continuent de perdurer dans certaines dispositions. Donc on se retrouve avec une accumulation. On est bien connu pour légiférer et ne pas abroger les anciennes. » (Nolwenn Le Goff et Marion Carlier, entretien mené le 05/06/2019 à Mauvezin)

Un sentiment d'urgence se double d'une complexification du meccano territorial qui tient d'abord à l'accumulation des compétences dont il faut se saisir à l'échelon local, ensuite à la multiplication des tâches incombant à chacune de ces compétences et, enfin, à la gestion partagée de ces compétences avec les autres échelons locaux. Être élu est toujours plus chronophage, de par les besoins croissants de la fonction et la nécessité de se former. Être élu est plus que jamais une profession à part entière, ce qui pose à terme un problème de gouvernance, comme nous allons le voir.

Ainsi, un Président ou un Vice-Président dans une intercommunalité est, le plus souvent, déjà maire d'une commune. Il est aussi appelé à travailler sur des dossiers structurants pour son territoire, élaborés à des échelles plus larges par d'autres collectivités locales ou par des syndicats mixtes. Par exemple, un Vice-Président en charge du tourisme siège généralement pour ce thème au PETR ou au PNR établi sur son territoire, au bureau du Comité Départemental du Tourisme et, éventuellement, au bureau du Comité Régional du Tourisme ou de n'importe quel syndicat *ad hoc* de gestion (offices de tourisme, bases de loisirs, musées, Grands Sites *etc.*). Au cœur des débats et souvent fustigé, nous voyons que le cumul des mandats devient pourtant nécessaire aux élus afin qu'ils se construisent une compréhension des enjeux d'aménagement et qu'ils préservent une capacité de décision, même sur les dossiers locaux, qui sont inféodés à leur articulation à des politiques s'élaborant à diverses échelles. Le cumul des mandats nous semble, en fait, plus problématique lorsqu'il se produit dans le temps et que des élus portent des visions des territoires qui n'ont plus lieu d'être – cumul des mandats dans le temps qui n'est pas étranger à la professionnalisation du métier d'élu, professionnalisation dont nous allons rappeler l'origine. Éva Léger, chargée de mission en Quercy Vert-Aveyron, soutient l'idée selon laquelle la transversalité des élus est constitutive de la continuité du discours, même si elle reste une gageure pour des individus qui sont aussi des citoyens comme les autres :

« – *Éva Léger* : Aujourd'hui, les élus ont une montagne administrative face à eux. Quand on repense à l'élu, d'où il vient, c'est monsieur et madame tout-le-monde qui est là par volonté, c'est compliqué

¹⁹⁹ Durant ce long entretien (plus de trois heures), assises à leurs postes, Nolwenn Le Goff et Marion Carlier font face à la baie vitrée qui fait office de paroi entre leur bureau et le couloir.

après d'appréhender tous les enjeux qu'il peut y avoir sur un territoire. Et encore, nous, on est des petits territoires.

– *Aurélio Labat* : C'est un manque de compétence des élus ? Un manque de formations ?

– *Éva Léger* : Après, ils ont des outils de formation, normalement, les élus. Mais ils s'en servent pas forcément. Ils ont pas forcément le temps, déjà, si c'est des gens actifs, ils peuvent pas faire ça, plus la formation, plus leur mandat. C'est compliqué. Oui, il faut s'accrocher.

– *Aurélio Labat* : Le poids qu'on fait peser sur les élus, dans le fonctionnement commune/intercommunalité, qui se retrouvent à devoir démultiplier les réunions – puisqu'il y a peu de représentants dans les sphères plus larges où se prennent de nombreuses décisions : est-ce qu'on n'en demande pas trop à certaines personnes ?

– *Éva Léger* : Moi je pense que si. Maintenant, on est un peu obligé pour avoir une continuité. C'est-à-dire que la personne qui va siéger dans le syndicat des eaux, elle siège aussi au syndicat qui gère la gestion des cours d'eau, l'entretien, *etc.* ; elle va siéger à la commission du cycle de l'eau de l'intercommunalité, la boucle est bouclée. Elle a toutes les infos et tous les points de vue pour avoir un discours globalisé. (...) On essaye d'accompagner nos élus pour qu'ils restent sur des thématiques quand même liées. Mais après, il y a des liens qui sont un peu artificiels, qui sont faits de manière artificielle, aujourd'hui. Par exemple, on a une commission culture/tourisme, où forcément le tourisme va rejoindre la culture, mais le tourisme est rattaché au développement économique. Donc il y a pas de lien fait entre le tourisme et notre commission développement économique. Et on peut pas demander à nos élus, là, de se démultiplier. C'est compliqué aussi. Donc, oui, forcément, les élus, on les sollicite trop, sur trop de choses. Mais il y a des fois où on est un peu obligé pour assurer la continuité du discours. Et après, aujourd'hui, il y a aussi, ça c'est un phénomène national, il y a énormément d'entités administratives. Vous avez la commune, l'intercommunalité, le Département, le PETR, les divers syndicats, *etc.* et l'intercommunalité doit être représentée dans toutes les instances dans lesquelles elle adhère. Donc vous avez votre élu qui siège à la fois au PETR, au syndicat... Donc, arriver à changer de casquette, tout en restant objectif, c'est aussi très fatigant, je pense, pour les élus. Ça, c'est national. D'ailleurs, c'est tous les enjeux de la réforme territoriale, c'est de supprimer des échelles, des strates administratives. » (Éva Léger, entretien mené le 24/06/2019 à Nègrepelisse)

Et le paradoxe apparaît : alors qu'il est demandé toujours plus de démocratie participative, c'est-à-dire d'implication des citoyens dans l'élaboration du projet politique – local ou non –, la capacité à se saisir des enjeux et des leviers de l'action publique est rendue toujours plus inaccessible. Le processus d'implication tel qu'il est prévu par le législateur demande beaucoup de temps, de formation et, malgré tout, réduit le groupe réellement décisionnaire à une minorité, celle qui est au cœur de l'articulation multiscalaire. Le fonctionnement actuel du système de production du projet politique anéantit toute possibilité d'appropriation massive par la population. Et le rôle d'élu de se professionnaliser. Le second paradoxe tient en ce que la démocratie demande du temps, comme nous venons de le voir, alors qu'il y a une accélération du temps institutionnel, en réponse à l'accélération généralisée dans notre société (Rosa, 2010). Comment dépasser ces paradoxes ? D'autant que la technicisation pénètre toutes les sphères de l'action locale : les associations subissent elles aussi la complexification du système technico-administratif, limitant leurs potentialités d'action, alors qu'elles sont un moteur d'une production *autre* des territoires (Chapitre 6.B.3.a). Au fond, nous en venons à nous demander ce qu'il en est de la « participation citoyenne », c'est-à-dire de l'intégration dans la définition des projets de territoire d'une pluralité de points de vue (Chapitre 6.B.3.b).

Le paradoxe d'un manque de démocratie participative se renforce avec le discours des techniciens. Ces derniers sont critiques du système centralisateur, qui a tendance à congestionner la

décision et à étouffer l'émergence de projets alternatifs. En revanche, ils restent dans l'expectative de l'élection de personnalités dites « visionnaires ». Ils en sont dépendants, puisque la cohérence de l'action publique – et donc de leur travail quotidien – repose sur la cohérence du projet de territoire, celui-ci reposant aujourd'hui sur des élus capables de faire un lien transversal. Car, ne serait-ce que le fait intercommunal, pour rappel, n'est pas toujours intégré par les élus et l'esprit de clocher règne parfois :

« [L'harmonisation des règles par un PLUi], pour les élus, ça pourrait leur permettre de mettre en œuvre des outils ou de réfléchir à une échelle supra-communale l'avenir de leur territoire. Mais, la particularité de nos territoires... J'ai le sentiment (...) que même la conscience intercommunale n'est pas encore acquise sur les territoires ruraux. C'est-à-dire que c'est chacun pour son clocher en gros. Pour harmoniser les différentes politiques sur les territoires, c'est aussi très compliqué. Ils vont s'engager dans un PLUi en plus. Et pour s'engager dans un PLUi, il faut avoir un esprit intercommunal, esprit qui à mon sens, ils n'ont pas. Chacun voit midi à sa porte. Il n'y a pas véritablement – encore une fois, ça n'engage que moi – de leader. Il n'y a pas d' élu qui porte vraiment. Alors, c'est pas un seul élu, mais il faudrait une poignée d'élus qui puisse porter la communauté. Et là non, j'ai vraiment le sentiment que chacun fait des choses de son côté et il y a pas vraiment de leader, de force de proposition. Ils subissent plus qu'autre chose. » (Directeur de service urbanisme, entretien mené en avril 2019)

Le manque de « leader », d'investissement à l'échelle intercommunale et *in fine* de projet de territoire semble dû au manque de savoirs autour de ce qu'est le fait intercommunal :

« Des fois, c'est compliqué, les compétences des élus sur des thématiques, des fois... Former nos élus, peut-être, un peu plus ? Ils ont de la formation, mais ils ne l'acceptent pas, souvent. (...) On l'avait vu : les anciens nouveaux élus aux intercommunalités²⁰⁰, la plupart, ils ne savaient pas ce que c'était. Personne ne leur avait expliqué ce qu'était la communauté de communes, qui faisait quoi, et comment on travaillait. Je pense que c'est un peu la base au départ. Et eux, avant tout, ils sont élus de leur commune. Ils ont leur plan sur leur commune, mais quand ils se présentent élus, ils ne réfléchissent pas avec la communauté de communes. Il y a des élections en 2020, il y a aucun élu potentiel de commune qui souhaite se présenter qui ne se renseigne sur la communauté de communes. » (Directeur général de services, entretien mené en mai 2019)

Sans compréhension de l'enjeu intercommunal par ses propres acteurs, toute action entreprise par la communauté de communes devient un parcours du combattant :

« Je vous donne un exemple d'un projet qu'on a conduit : on a un [équipement porté par une association] qui est assez original, au milieu du [département]. (...) Cette [association] avait besoin qu'on l'aide, parce qu'ils n'avaient pas de bâtiment adapté. Il fallait les aider à pérenniser. On l'a fait. Mais pour pouvoir réaliser ce projet, nous avons mis cinq ans. Et pour convaincre la majorité pour que ce soit validé, voté, il a fallu que l' élu qui le portait change sa stratégie plusieurs fois, sa méthode, modifie la teneur du dossier. Enfin bon, ça a été compliqué. On les a aidés. Parce qu'on trouvait que c'était un élément important de cette communauté de communes. Il y a une portée économique autour. Ça a été compliqué. On n'a pas encore réussi à fédérer tout le monde, il y en a encore qui pensent qu'on n'aurait jamais dû le financer. Ça a pas fédéré : on n'a fait qu'un portage de projet. » (Directeur général de services, entretien mené en mai 2019)

Voire, les projets sont enterrés, les élus ramenant les enjeux aux intérêts communaux et non communautaires :

« Qu'est-ce qui pourrait faire que ça va soulever un enthousiasme général ? C'est important qu'il y ait un collectif. Il y aura toujours des gens contre, je suis pas entièrement utopique, quand même, mais une large majorité ? [Tel projet, dans telle commune], par exemple, ça aurait pu... Mais non. Pourquoi ? Parce que c'est [dans telle commune], et les autres maires : "pourquoi c'est pas chez nous ?" » (Directeur général de services, entretien mené en mai 2019)

²⁰⁰ C'est-à-dire les équipes élues en mars 2014.

En effet, plusieurs élus ont préféré ne pas financer ce dernier projet au prétexte qu'ils ne voyaient pas quelles retombées il aurait sur leurs communes, bien que son intérêt communautaire soit difficilement contestable. Finalement, sans projet de territoire, les services se bornent à répondre aux sollicitations des élus au coup par coup et à percevoir les enjeux d'aménagement sans pouvoir y remédier, générant des frustrations chez les agents :

« – *Directeur de service économie* : On a décidé de faire un schéma de développement économique avec [le Vice-Président en charge de l'économie] pour enfin poser un vrai diagnostic de qui on est, avec des vrais enjeux. La phase critique ça va être de croiser les enjeux techniques identifiés avec des enjeux politiques derrière – c'est souvent là que ça coïncide. Avoir une vraie stratégie. Une fois qu'on a ça, des idées d'actions on en a plein, plein, plein, plein ; à mettre en adéquation avec les moyens qu'on a mais aussi avec les moyens que les partenaires ont et la stratégie à mettre en relation avec les stratégies qu'il y a autour de notre territoire parce que, pour l'instant, c'est pas du tout ce qu'on fait. On est une espèce de territoire isolé.

– *Aurélio Labat* : Donc, depuis quatre ans, vous fonctionnez sans coordination stratégique ?

– *Directeur de service économie* : Aucune. Ça va être des demandes au coup par coup. Pour vous donner un exemple très parlant – en terme d'aménagement, d'activité – ce qu'aurait souhaité le service, c'est une réflexion globale, regarder les besoins des entreprises. C'est quand même un petit peu la base. Regarder un petit peu tout le foncier disponible des communes, des privés, les endroits stratégiques par rapport aux axes *etc.* Mettre tout ça avec les PLU, regarder qu'est-ce qui émerge là-dedans. On fait le lien entre tout ça et on voit ce qui peut être prioritaire ou pas. Tout ça bien sûr en regardant ce qui se passe à côté parce que l'intercommunalité a une frontière. (...) L'idée du schéma c'est de changer, d'avoir une vraie réflexion, de changer l'angle de vision des élus, leur faire bien comprendre ce qui est de l'ordre de l'économie et de l'aménagement (...), faire prendre conscience qu'on n'est plus dans les années 70, qu'on n'est plus une intercommunalité à la carte. Ça, ça n'existe plus. » (Directeur de service économie, entretien mené en juillet 2019)

Au fond, c'est la compréhension même des enjeux des démarches dépassant le strict cadre (inter)communal qui échappe aux élus. Le SCoT, document de planification visant l'harmonisation des politiques d'aménagement à une échelle intercommunautaire, est l'exemple-type de l'arène de discussion où se construit la définition d'une stratégie de long terme, avec l'élaboration d'un règlement prescriptif. Pourtant, il mobilise peu. Le même directeur de service urbanisme en parle :

« Les élus ne se sentent pas investis et n'ont pas envie de s'investir. Alors ça va peut-être évoluer au fil du temps, au fil de l'élaboration du SCoT. Mais là-aussi, c'est pareil, on est toujours dans la même problématique, ils n'ont vraiment pas cette conscience intercommunale. Le SCoT, pour eux, ils le font parce qu'ils s'y sentent obligés. (...) Ça leur semble tirer en longueur, c'est pas concret, c'est... Ils sont détachés de ça. Et c'est pareil, on le voit aux réunions, il y a peu d'élus qui se sentent investis. » (Directeur de service urbanisme, entretien mené en mai 2019)

Dans le même sens, un Président de communauté de communes et de Pays se confie :

« Demain, on a une réunion de Pays pour s'exprimer sur les grandes lignes du SCoT. (...) On en est entre 15 et 20 réunions de SCoT. Ce que je regrette, c'est qu'il y a pas eu beaucoup d'élus. (...) Il y a le Président de communauté de communes qui est invité, les maires des chefs de canton. On a rarement eu le quorum. À mon avis... Je suis curieux de nature, quand on m'invite, je me dis "qu'est-ce que c'est que cette bête-là ?". Alors je vais voir. Et certains n'ont pas pris le train à la première gare. Je me suis fait l'interprète, en tant que Président de la communauté de communes et du Pays, pour dire à chaque assemblée générale, à chaque commission de conseil communautaire : "mes chers collègues, je crois que vous n'avez pas pris la mesure de l'importance du SCoT. Rapprochez-vous, essayez de savoir ce que ça veut dire, essayez de savoir à quelle sauce on sera mangé, essayez de savoir si vous pouvez pas intervenir". Parce que chacun a ses idées sur l'eau, les déplacements, l'accessibilité... C'est un vaste... Et c'est des sujets qui nous concernent tous. Alors, je sais pas si j'ai été entendu. Si j'ai été écouté. Par contre, on a été plus nombreux dans

les plénières. Pas dans les bureaux. » (Président de communauté de communes et de Pays, entretien mené le 04/07/2019)

Les techniciens deviennent dépendants d'élus dont la double caractéristique est d'être au cœur des réseaux et de porter un projet – si ce n'est incarner un projet, puisqu'avec leur disparition, le projet a tendance à disparaître à son tour. Chaque territoire est piloté par une ou plusieurs de ces personnalités, avec diverses conséquences que nous allons explorer en étudiant les cas de Quercy Vert-Aveyron, Bastides de Lomagne et Lodévois et Larzac. Nous n'aborderons pas les cas d'Arize-Lèze²⁰¹, de Piémont Cévenol²⁰² et de Minervoises au Caroux²⁰³, présentant aussi des exemple-types de personnalités politiques locales qui confirment mais n'éclairent pas davantage nos propos.

b. Élus et réseaux : devenir indispensable. Le cas de Lodévois et Larzac

Marie-Christine Bousquet était maire de Lodève et Présidente de la communauté de communes du Lodévois et Larzac de 2008 à novembre 2017, date de son décès accidentel. Elle était aussi Conseillère Générale puis Conseillère Départementale depuis 2002, où elle était Vice-Présidente en charge des finances, et Conseillère Régionale de Languedoc-Roussillon de 2004 à 2008. Jean Trinquier, maire de Le Caylar, commune de la partie causses du Larzac de l'intercommunalité, l'a remplacée à la Présidence de la communauté de communes. Le rôle de Marie-Christine Bousquet dans le développement de Lodève (voir Chapitre 4.A.2.b.) est salué par l'ensemble des interlocuteurs et elle est comparée au « Frêche du Lodévois et Larzac » (Jean-Baptiste Granier, entretien mené le 01/03/2018 par téléphone). De fait, Marie-Christine Bousquet était au cœur d'un système centralisé – centralisation plusieurs fois critiquée malgré les louanges adressées aux résultats – et sa disparition a provoqué tant une certaine désorganisation interne à l'intercommunalité que la perte de liens avec d'autres collectivités :

« C'est la difficulté aussi je trouve dans notre organisation territoriale. Sauf à avoir des figures comme Marie-Christine Bousquet... Elle cumulait des mandats : elle était Conseillère Départementale, plus Présidente de la com'com', plus maire de la ville. Le premier impact c'est – je pense – que pour elle c'était lourd. Bon après, le cumul des mandats en tant que tel il est discuté. Mais maintenant qu'on voit qu'on a d'un côté le maire [de Lodève] et d'un autre côté le Président et qu'on n'a plus un pied dans le Département pour faire avancer les dossiers, c'est pas pareil. Pour moi, ça interroge vraiment le fonctionnement des institutions et l'organisation territoriale. Manifestement, le directeur de cabinet aussi et la Présidente, quand c'était encore elle, disaient clairement que depuis la fusion de la Région, c'était beaucoup plus difficile d'accéder à la Région. Et c'est ça aussi qui pousse finalement au cumul des mandats. (...) En tant que représentante du Département, s'il y avait des dossiers à faire avancer pour le territoire, pour avoir des financements

²⁰¹ Exemple : Raymond Berdou, maire du Mas d'Azil depuis 2001, ex-Président de la communauté de communes d'Arize, actuel premier Vice-Président de la communauté de communes Arize-Lèze, Vice-Président du PETR de l'Ariège, Conseiller Général puis Conseiller Départemental de l'Ariège depuis 1992, membre de divers syndicats.

²⁰² Exemple : Olivier Gaillard, adjoint à la mairie de Sauve depuis 2001, Conseiller Général puis Conseiller Départemental du Gard depuis 2008, Président de la communauté de communes de Piémont Cévenol de 2013 à 2017, Député de 2017 à 2020, maire de Sauve depuis 2020, membre de divers syndicats.

²⁰³ Exemple : Jean Arcas, maire d'Olargues depuis 1986, ex-Président de la communauté de communes Orb-Jaur et ex-Conseiller Général de l'Hérault de 1979 à 2015, actuel premier Vice-Président en charge des partenariats de la communauté de communes du Minervoises au Caroux, Président du Pays Haut-Languedoc et Vignobles et membre du conseil d'administration du Comité Régional du Tourisme Occitanie, membre de divers syndicats.

du Département, c'est plus facile que si on n'a pas d'élus au Département. » (Chargée de mission de Lodévois et Larzac, entretien mené en octobre 2018)

Lucie Legrand critique le système décisionnel « extrêmement centralisé » qui en découle, comme d'autres techniciens : « il y avait qu'une seule tête, avec tout ce que ça comporte comme avantages mais aussi comme inconvénients » (chargé de mission de Lodévois et Larzac, entretien mené en mars 2018). Pourtant, son rôle de catalyseur est systématiquement perçu comme positif :

« Globalement, il y a quand même des services de qualité je trouve pour le Lodévois et Larzac. (...) Jusqu'en novembre, on avait la particularité d'avoir la maire de Lodève, Présidente de la communauté de communes, qui bénéficie d'appuis de la Région et du Département par ses affinités, qui ont permis aussi au territoire de se développer. On a eu des subventions de la Région et du Département pour le lycée qui ne sont pas négligeables. Cette personnalité-là, on lui doit beaucoup et elle nous a quittés en novembre 2017, c'était madame Bousquet. (...) Donc en tant que Présidente et maire de Lodève c'est vrai que c'était qu'une tête pensante donc la cohérence sur le développement du territoire, moi, je trouve qu'elle est flagrante. Là, on se retrouve avec un maire et un Président qui sont différents donc – bon ça fait très peu de temps on va voir comment ça évolue – mais je crois qu'on doit beaucoup à cette personnalité-là sur le développement cohérent du territoire et sur les aides qu'on a pu obtenir du Département et de la Région. Après ça c'est mon intime conviction mais je crois quand même que le territoire ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui, le Lodévois et Larzac, sans la motivation et la détermination de cette personnalité-là. » (Chargé de mission de Lodévois et Larzac, entretien mené en mars 2018)

Ainsi, Marie-Christine Bousquet a pu, de par son réseau, obtenir des équipements qui auraient autrement échappé au territoire :

« Marie-Christine Bousquet s'est beaucoup battue pour maintenir [le service d'urgence de l'hôpital]. Elle a eu plusieurs dossiers comme ça. Le lycée en est un exemple aussi. (...) [Il] était quasiment voué à la fermeture, il avait pas une très bonne réputation en plus, et en fait c'est quand elle était Conseillère Régionale dans l'équipe de Frêche qu'il a été acté de faire un nouveau lycée et d'ouvrir des filières un peu spécifiques. Donc il y a eu une progression du nombre de lycéens, autour de 1200 lycéens, alors qu'il n'y en avait plus que 500 ou 600 il y a cinq ans. C'était un choix stratégique d'avoir ces équipements structurants. » (chargée de mission de Lodévois et Larzac, entretien mené en octobre 2018)

Enfin, ce rôle centralisateur est aussi apprécié par les porteurs de projets privés. Jean-Baptiste Granier, viticulteur, travaille à la mise en place d'un pôle œnotouristique à Saint-Jean-de-la-Blaquière, constitué d'un caveau de vente collectif et d'un restaurant :

« – *Aurélio Labat* : Vous pensez que le projet aboutira quand ?

– *Jean Baptiste Granier* : Le rêve, ce serait qu'on puisse vinifier le millésime 2020. Ce serait vraiment que tout se mette bien. Encore là, le site est pas acheté, pas validé, c'est en train d'être validé à la communauté de communes. Voilà, on a perdu, politiquement, un peu de temps. Malheureusement, la Présidente de la communauté de communes, Marie-Christine Bousquet, est décédée en novembre. Et donc, elle, elle portait fortement un projet. Voilà, quand vous avez une élue comme ça, une personnalité comme ça qui a quand même porté le territoire Lodévois et Larzac pendant des années et des années, qui avait des connexions politiques un peu partout, qui avait une parole respectée, voilà, c'était la Frêche de Lodévois et Larzac. Parce que Frêche a fait la métropole de Montpellier, Marie-Christine Bousquet c'était un peu ça pour le Lodévois et Larzac. Donc quand vous perdez une personne comme ça en plein milieu du projet, ça vous ralentit un peu. Mais bon, ceux qui ont pris la relève sont politiquement pour le projet. Mais mine de rien ça fait un gros coup à cette communauté de communes. Quand vous avez des personnalités fortes comme ça qui portent une communauté de communes, quand elles disparaissent, ben ça ralentit...

– *Aurélio Labat* : Des connexions sont perdues dans des arènes de discussions ?

– *Jean Baptiste Granier* : Oui. Heureusement, nous on avait des bonnes connexions un peu partout. Politiquement, on avait bien verrouillé tout le projet. On avait rencontré jusqu'à Carole Delga, le Vice-Président régional à l'agriculture, Vincent Labarthe, le Département, on avait de bonnes connexions, on avait fait venir le Président du Département. Donc on avait quand même un projet qui était soutenu et bien monté. Et malgré ça, il faut quand même... Il faut noter que la communauté Lodévois et Larzac, c'est une communauté de communes qui est pauvre, très pauvre. Donc on aurait eu ce projet-là dans la métropole de Montpellier, je vous aurais reçu déjà, ça aurait été sur site. » (Jean-Baptiste Granier, entretien mené le 01/03/2018 par téléphone)

À la suite de l'extrait précédent, notons que si le temps des institutions est plus lent que celui des porteurs de projets, qui sont en attente de décisions diverses, le temps des institutions dépend de différents facteurs, dont la dotation en moyens humains et financiers, facilitateurs de démarches. Le temps de la métropole n'est ainsi pas celui d'une communauté de communes.

Le réseau des élus est une ressource, ressource qui s'auto-renforce dans le temps avec leur positionnement dans le réseau même. Un réseau permet un relais et une visibilité des projets : une perte de réseau avec la disparition d'un élu provoque la réapparition d'obstacles qui étaient contournés jusque-là, comme l'intérêt manifesté par les partenaires pour tel ou tel projet, l'assurance de cofinancements *etc.* Le projet est d'autant plus complexe à se réapproprier pour les successeurs qu'ils n'ont pas les mêmes connexions ; connexions dont ils ont été privés, étant relégués en périphérie des sphères de décision. Le réseau est une ressource individuelle : il est le résultat d'une accumulation de connexions par un individu. Nous l'avons vu, le réseau est indispensable au bon fonctionnement de la collectivité. C'est donc l'élu lui-même qui devient ressource pour le collectif.

Pour imaginer nos propos, certains individus canalisent l'information : ces élus « naviguent » entre les strates institutionnelles superposées, il font « l'ascenseur ». En nous permettant une analogie avec un objet astrophysique, ces élus produisent un effet « trou de ver » : à la manière dont un trou de ver relierait deux régions de l'espace-temps, ces élus incarneraient une jonction entre plusieurs strates institutionnelles et, avec leur disparition, les strates redeviendraient quasi-hermétiques les unes aux autres ; ainsi, à travers eux, l'information circule presque instantanément, quand la communication entre échelons est souvent insuffisante par ailleurs (voir Chapitre 5).

c. L'instabilité du projet de territoire. Le cas de Quercy Vert-Aveyron

En Quercy Vert-Aveyron, Jean Cambon, maire de Nègrepelisse de 1995 à 2014, Conseiller Général du canton de Nègrepelisse de 1982 à 2015 et Président de la communauté de communes Terrasses et Vallée de l'Aveyron²⁰⁴, a œuvré à la création du Pays Midi-Quercy – dont il a pris la Présidence –, Pays sur lequel il s'est appuyé pour développer une politique d'accueil de populations en milieu rural. Jean Cambon a porté un projet tourné vers le développement de services culturels et de services à la jeunesse et à la petite enfance. À titre d'exemple, tout un réseau de médiathèques a été construit et un équipement exceptionnel a vu le jour à Nègrepelisse : La Cuisine, un centre d'art et de design consacré à la cuisine, à l'alimentation et au design.

²⁰⁴ Terrasses et Vallée de l'Aveyron fusionnera avec Quercy-Vert pour donner lieu à Quercy Vert-Aveyron.

Albert Barbier, maire de Nègrepelisse depuis 2014 – élu face au maire sortant Jean Cambon – et Président de la communauté de communes Quercy Vert-Aveyron, est un gestionnaire et parle avant tout chiffres. Et comment faire autrement lorsque l'on perçoit le poids de la machine institutionnelle :

« Moi, j'y suis tous les matins à 7 heures, ici²⁰⁵. Hier soir, je suis rentré à 22 heures chez moi. Je veux dire, c'est un boulot de fou (...). Nègrepelisse, voilà, j'ai 700 salariés. On s'imagine pas. J'ai la responsabilité de l'hôpital : 200 salariés. 300 à la communauté. Et encore 200 entre la mairie et l'EHPAD²⁰⁶. Des merdes, il y en a toute la journée [rires]. » (Albert Barbier, entretien mené le 05/06/2019 à Nègrepelisse)

Alors, quand il parle de projet politique, c'est là-aussi, avant tout, par la lorgnette du gestionnaire :

« – *Albert Barbier* : Là j'ai fait faire pas mal d'audits, notamment avec cette fusion, pardi, sur notamment l'enlèvement des ordures ménagères (...), où vous aviez trois fois le camion qui passait au même endroit. Voilà. Là, cet audit est en cours. Après j'ai fait faire un audit financier qu'on est en train de nous restituer pour voir évidemment nos points faibles.

– *Aurélio Labat* : Vous rationalisez, en fait, en ce moment. Vous essayez de voir où est-ce qu'il y a des économies à faire ?

– *Albert Barbier* : Voilà. (...) Hier j'étais avec le cabinet d'audit [il me montre un rapport]. Vous voyez : "confidentiel". On a travaillé sur les marges de manœuvre. Comment on va pouvoir travailler.

– *Aurélio Labat* : Il y a des idées qui émergent, des pistes ?

– *Albert Barbier* : Oui, au niveau... Je veux dire, quand on voit, on a des médiathèques où il y a du personnel partout, quand on vous dit : "bon, c'est trois livres à l'heure, et peut-être pris par la même personne, donc il va falloir peut-être essayer de..." C'est comme, bon, ils veulent tous des ATSEM²⁰⁷ et tout ça pour garder les enfants, mais pour garder quatre gosses, c'est obligé de mettre deux salaires, c'est pas possible. Donc revoir aussi les tarifications. » (Albert Barbier, entretien mené le 05/06/2019)

Nous comprenons que la culture – puis les services à la petite enfance –, à travers les médiathèques, est le premier secteur dans lequel les coupes budgétaires sont pensées. Or, nous l'avons vu, ces médiathèques sont l'un des piliers de l'action locale en Pays Midi-Quercy. Si le futur nous dira quels choix de gestion auront été faits après la finalisation des audits, nous percevons dès à présent l'instabilité du projet politique quand il ne repose que sur un élu, ici le projet de Jean Cambon. Le discours de Albert Barbier pose la question de l'évaluation de l'action culturelle, observée ici à l'aune du nombre de livres prêtés à l'heure ; Philippe Darbois, directeur du Pays Midi-Quercy, rappelle toute la diversité de l'offre des médiathèques qui dépasse le prêt matériel et dont l'intérêt est d'avoir un effet structurant sur le territoire :

« On a aussi un pan important, où on a pas mal accompagné, c'est tout ce qui est développement culturel, qui contribue à l'attractivité du territoire et au bien-vivre ensemble. Là, c'est vrai qu'en 15 ans, il y a eu énormément d'offres de services culturels, déployées notamment par les communes, notamment les réseaux lectures-publiques, tout ce qui est médiathèques – mais bon, médiathèque, c'est une porte d'entrée, c'est tout ce qu'il y a derrière, c'est pas uniquement le prêt de livres et de CDs, c'est toutes les animations autour du numérique, autour des jeux, qui fait que

²⁰⁵ Nous sommes dans le bureau du maire, à Nègrepelisse, lors de l'entretien.

²⁰⁶ Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD).

²⁰⁷ Agent Territorial Spécialisé des Écoles Maternelles (ATSEM).

quand on voit le guide trimestriel qu'on fait, de tout ce qu'il y a à faire sur le territoire, il y a de quoi faire. (...) C'est pas uniquement un lieu, c'est aussi un espace de vie culturelle, de création, d'accueil de manifestations, d'expositions, de programmations, ces médiathèques, ce réseau de lectures publiques. » (Philippe Darbois, entretien mené le 29/05/2019 à Nègrepelisse)

L'instabilité de l'action publique ne tient pas seulement à la personnalité politique en place, elle tient aussi aux financements disponibles. Philippe Darbois confirme que les restrictions sur les finances publiques mettent en péril le réseau de médiathèque et l'action enfance-jeunesse, soit un projet à part entière :

« Je trouve que QVA²⁰⁸ est exemplaire en la matière. QVA, c'est vrai qu'historiquement, il y avait le Président de la communauté de communes, qui était le maire de Nègrepelisse, jusqu'en 2014, qui a été le père fondateur aussi du Pays Midi-Quercy, donc il y avait une forte relation entre les deux, bien sûr, et qui a été un élu très porteur, visionnaire. Très "élu projet". Jean Cambon, c'était vraiment un élu qui portait des projets, qui était ambitieux. Donc, il a fait développer à la communauté de communes de nombreux services à la population, au niveau culturel et au niveau enfance-jeunesse. Et là, mine de rien, vous avez quand même une offre de services à la population assez remarquable sur ce secteur-là. Pour moi, ça explique en partie cette croissance démographique quand même. Il faut en être conscient. C'est pas uniquement parce qu'on est proche de Montauban ou de Toulouse : il y en a d'autres qui sont aussi proches. Quand vous voyez l'offre qui est proposée, alors je sais pas s'ils vont pouvoir le maintenir, à un moment donné il y a un coût et ça devient de plus en plus tendu, mais vous avez une offre en matière de garde d'enfants, de crèches, depuis 15 ans, vraiment de qualité. Vous avez une offre autour des centres aérés périscolaires, vacances, extrêmement variés. Au niveau artistique, au niveau arts-plastiques, école de musique intercommunale, vous avez ce qu'ils appellent "l'atelier" qui propose énormément d'activités de créations artistiques, et à des coûts d'adhésions extrêmement faibles. Ça a démocratisé l'accès à la culture. Aussi, les familles quand elles arrivent, elles regardent ça : qu'est-ce qu'il y a à faire ? Qu'est-ce que mes enfants vont pouvoir faire ? Le côté plus négatif, c'est que du coup, ça a augmenté les impôts locaux quand même. Il y a quand même des impôts locaux assez élevés qui, à un moment donné, c'est peut-être pour ça que ces dernières années, ça se tasse un peu la croissance. Mais voilà, ça a permis aussi d'atténuer un peu le côté dortoir de ce secteur. Parce que c'était ça l'enjeu. Il en était conscient le maire, le Président de la communauté de communes : "on est une cité-dortoir, si on met pas en place tous ces services, les gens ils vont tous vivre les uns à côté des autres, en chiens de faïence, et ça va mal finir". Donc là, ça crée du lien, du vivre-ensemble. C'est une réalité. Le côté métropolisation, ça fait... Peut-être que d'avoir cette offre culturelle proche, voire supérieure à ce qui est proposé dans les métropoles, fait que les personnes franchissent plus facilement le pas de venir sur ces territoires, s'ils se rendent compte qu'on a une offre équivalente. C'est ça en fait l'enjeu, en termes d'offre de services culturels de proximité. » (Philippe Darbois, entretien mené le 29/05/2019)

Une typologie apparaît : d'un côté se trouvent les élus « gestionnaires », de l'autre les élus « projets » comme les appelle Philippe Darbois. Au-delà de cette considération, au cours des deux dernières décennies, nous comprenons que l'attraction des populations sur ce territoire relève d'un contrat tacite reposant sur une offre de services élevée, particulièrement autour de la culture et de la jeunesse-petite enfance, favorisant des valeurs choisies comme le vivre-ensemble, en contrepartie d'impôts relativement importants²⁰⁹. Il est fait référence à l'idée de « métropole à la campagne », à l'idée d'une offre maximale de services donc, et même si la comparaison à l'offre métropolitaine est audacieuse, le principe est posé. Or, ce contrat avec les populations est rompu dès lors que l'offre de services est menacée de déclin, que ce déclin soit dû au manque de continuité du projet entre élus ou

²⁰⁸ Quercy Vert-Aveyron (QVA).

²⁰⁹ Nous restons loin des clubs de riches décrits par Éric Charmes dans *La ville émietée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine* (2011).

aux restrictions budgétaires pesant sur les finances locales. Albert Barbier nous dit au sujet des contribuables :

« Alors le problème : ils comprennent pas. Parce que bon, moi j'ai vécu 9 ans à Paris, je sais ce que c'est le charbon. Là, je vois Bioule. Bioule, qui est à deux minutes de Nègrepelisse : non, ils veulent quand même avoir leur garderie spécialisée, tout ça. Alors des fois, pour garder trois gosses. Je veux dire, non, il faut arrêter. S'ils habitaient à Paris, moi, quand je trouvais une place pour me garer, il y a déjà 20 ans de ça, à 1 km ou 2 km de chez moi, j'étais content. Et eux, pour faire trois minutes, les garderies, tout ça *etc.* Bon on est en train de tout revoir, leur expliquer que ça peut pas marcher comme ça, surtout avec des tarifs très faibles. Donc c'est des services qui se paient, tout ça. C'est tout un état d'esprit à avoir. » (Albert Barbier, entretien mené le 05/06/2019)

« C'est tout un état d'esprit à avoir », sans doute. Il reste que c'est dans un tout autre état d'esprit que ces populations ont été attirées, c'est-à-dire sur l'abondance d'une offre de services à consommer à bas coût. Une rupture apparaît entre nouveaux habitants et collectivités locales, qui ont disposé d'une situation de rente foncière et en ont tiré profit – ou ont « laissé-faire » l'urbanisation (c'est-à-dire par les privés, au coup par coup, sans projet structurant) – en offrant ce qu'elles ne peuvent plus proposer. Les territoires ont fait du *marketing* pour se distinguer les uns des autres et se retrouvent, à terme, coincés avec leurs arguments de vente. La « ville à la campagne » a été attractive, mais est-elle viable ?²¹⁰ Posant en arrière-plan la question de la viabilité d'un modèle unique de développement urbano-centré : a-t-on besoin de la « ville » partout ?

d. Le territoire : un legs entre élus. Le cas de Bastides de Lomagne

Des élus tentent de léguer leurs héritages à leurs successeurs afin de consolider dans le temps le projet qu'ils ont porté. C'est ce que fait Raymond Vall, maire de Fleurance, fondateur du PETR Pays Portes de Gascogne – dont il a été le Président – et Sénateur du Gers depuis 2015, en confiant la Présidence du PETR à Jean Sahouret, maire de Solomiac et Président de Bastides de Lomagne. Thierry Deschamps, directeur du PETR Portes de Gascogne, revient sur l'historique de la gouvernance :

« – *Thierry Deschamps* : Je pense que ce qui fait la cohérence de notre territoire, c'est sa volonté de travailler ensemble, c'est les projets qu'ils portent ensemble, c'est une vision peut-être apolitique des choses, transpartisane peut-être, c'est aussi une question d'élus (...), c'est toujours lié à un leader. On avait un leader qui était non seulement charismatique mais qui avait une vraie vision politique, stratégique, qui est un fédérateur, qui était Raymond Vall, pendant plus de 15 ans. Et donc lui il a su... C'est un bulldozer, c'est quelqu'un qui a une vision très forte du développement territorial. D'ailleurs, il est aujourd'hui Président national des Pays de France. Et qui a fait de ce territoire un enjeu de développement. (...) Aujourd'hui, c'est Jean Sahouret qui est le Président du Pays Portes de Gascogne. Il l'est depuis deux ans simplement parce que Raymond Vall a été rattrapé par le cumul des mandats et qu'il ne pouvait pas cumuler sa fonction de Sénateur avec celle de Président d'un Pays. Donc il est resté au sein du Pays, très actif, il est resté référent à la coopération inter-territoriale. Donc la contractualisation avec Toulouse Métropole, on la lui doit, et le premier Vice-Président a été élu Président. Avec une autre façon de diriger les choses, de manager, et qui laisse peut-être, sur lequel, en tout cas, le nouveau Président a souhaité qu'il y ait une appropriation de la part d'un certain nombre d'élus sur des champs thématiques comme les mobilités, le tourisme, l'économie, l'énergie, l'agro-alimentaire, et du coup, en organisant la

²¹⁰ Nous ne détaillons pas l'ensemble des problématiques environnementales liées à ce mode vie. Elles sont largement documentées et font l'objet de débats opposant la « ville dense » à la « ville étalée », questionnant d'abord le processus d'étalement urbain en France et en Europe (Guérois et Pumain, 2017), ensuite les avantages comparatifs de chacune des morphologies urbaines (Touati, 2015) et enfin le rôle des aménageurs dans la transition écologique (Desjardins, 2011).

gouvernance du PETR comme ça, tout ne se concentre plus sur une seule personne, et du coup il y a une répartition de la charge de travail sur plusieurs référents.

– *Aurélio Labat* : Vous en pensez quoi de ce changement de modalités de gouvernance ?

– *Thierry Deschamps* : Très bien. Je trouve ça très intéressant parce que du coup il y a une appropriation importante. Alors, peut-être ça marche pas sur tous les champs thématiques, mais sur certains, on sent qu'il y a des élus qui s'en sont emparés, qui en sont référents, et je pense que c'est plutôt positif. Après, ça dépend des personnalités des gens. Même si le Pays fonctionnait très, très bien jusqu'à présent, il a su donner, avec d'autres personnes, sa propre singularité. Et là, je trouve qu'il a réussi. Voilà, les gens sont plutôt intéressés à ce mode de fonctionnement.

– *Aurélio Labat* : Ça pose question par rapport aux changements du fonctionnement. Avec les réseaux qu'a une personnalité leader – comme peut l'être monsieur Vall –, de par sa connaissance des autres territoires et acteurs, elle peut être à l'origine de démarches, constituer des contrats de réciprocité ou autres. Qu'est-ce qui change aujourd'hui ?

– *Thierry Deschamps* : Ça, ça change pas vraiment beaucoup. Alors, bien sûr, il n'est plus Président, ce qui fait qu'aujourd'hui, il y a en général sur ce type de contractualisation deux signatures. Quand c'était le contrat de réciprocité, Raymond Vall était encore Président. Maintenant qu'il ne l'est plus, le contrat qu'on va signer par exemple avec l'agglomération d'Agen et du Pays d'Agen, il y aura une signature du Président, Jean Sahouret, et une signature de Raymond Vall, en tant que référent aux coopérations inter-territoriales. Tout ce qui est relatif aux coopérations inter-territoriales, Raymond Vall est systématiquement associé et c'est lui le référent. C'est lui qui gère complètement cette mission-là. » (Thierry Deschamps, entretien mené le 16/07/2019 à Toulouse)

L'élus « projet », Raymond Vall, continue à piloter la coopération et le projet de territoire. Il continue à jouer de son réseau pour favoriser l'inter-territorialité. Contrairement à Quercy Vert-Aveyron, les enjeux sont progressivement pris en main par d'autres élus et la gouvernance du PETR est désormais moins centralisée sous le mandat de Jean Sahouret. La probabilité y est plus forte que le projet survive à son instigateur. Notons que pour les deux exemples précédents, nous avons opéré un glissement : l'échelle du projet n'est pas celle de l'intercommunalité mais bien celle du Pays/PETR.

En Piémont Cévenol, la situation est semblable à celle de Bastides de Lomagne. Une passation du projet est opérée. Fabien Cruveiller, maire de Cardet depuis 2011, devient premier Vice-Président en charge de la communication, de la culture et de la lecture publique de la communauté de communes Piémont Cévenol en 2013. Lorsque l'ex-Président de l'EPCI, Olivier Gaillard, devient Député en 2017, Fabien Cruveiller le remplace pour reprendre la construction du projet de ce territoire, encore balbutiant.

Selon cette approche, le territoire étant une sorte de legs entre individus, nous ne pouvons écarter l'idée de territoires transformés en biens, appropriés par une minorité d'acteurs – des élus associés à des techniciens (qui peuvent être en poste depuis bien plus longtemps que les premiers) –, à qui échoie la responsabilité de prendre soin de cet héritage qu'ils transmettront eux-mêmes un jour. La personnification d'un projet et plus largement d'un territoire – dont les échelons locaux peuvent être des vitrines pour des élus mandatés, ou souhaitant l'être, à des échelons supérieurs (Département et Région, ou encore Parlement et Sénat) –, est un obstacle à la construction de projets partagés par l'ensemble des habitants de ce territoire.

2. Une pluralité d'acteurs empêchés

a. Les associations : (in)capacités d'agir

Du point de vue des acteurs de la sphère socio-professionnelle que nous avons pu rencontrer, la façon d'agir est différente. Nous considérons ici quelques jonctions entre nos thématiques de recherche et ces acteurs. L'appropriation des enjeux et les réponses que ces acteurs apportent prennent d'autres voies. C'est d'autant plus prégnant que plusieurs associations que nous avons rencontrées, six d'entre elles au moins, sont en conflit avec les élus de façon significative. Si les manifestations des conflits ne sont pas toujours les mêmes, ils trouvent souvent leur origine dans une divergence de point de vue sur le projet local.

En premier lieu, la croissance de l'appareil technico-administratif se manifeste jusque dans les modalités d'octroi des aides aux associations. L'accès aux subventions est toujours plus contraint et normé ; les associations ont de plus en plus de difficultés à remplir les dossiers leur permettant d'obtenir des financements pour mener leurs activités. Certaines décident même de ne plus candidater au vu de la complexité du processus, alors qu'elles étaient les premières, il y a 25 ans, à demander des crédits européens (LEADER). C'est précisément le cas de RENOVA, association promouvant le patrimoine fruitier en Ariège et dans les Pyrénées, installée à Daumazan-sur-Arize. L'un des membres du bureau de l'association nous explique les évolutions de l'accès aux aides :

« – *Membre du bureau* : Le premier atelier [de presse mobile de pommes] a été installé en CUMA²¹¹. Voilà, puis après on a eu l'occasion de déposer des projets de réhabilitation du patrimoine fruitier, auprès de différents programmes. Il y avait le programme national FGER, Fond de Gestion de l'Espace Rural. C'est dans les années 90. Et après il y a eu du LEADER 2 et du FEDER. Et donc on a monté des gros projets de réhabilitation et continué l'inventaire, taillé et rénové les vieux arbres, et remettre en pépinière et replanter.

– *Aurélio Labat* : Ça c'était où ?

– *Membre du bureau* : Alors, on l'a fait entre Saint-Gaudens et Foix, sur le Comminges, le Couserans, le Séronais, sur tout ce territoire, le Volvestre...

– *Aurélio Labat* : Et ça c'était en réponse à des demandes de personnes, de collectivités ?

– *Membre du bureau* : Non, c'est nous qui étions initiateurs. On était initiateurs, donc on a posé des projets directement dans les programmes LEADER ou FEDER de l'Ariège et aussi un peu de Haute-Garonne. Il y a pas eu de demandes. Les collectivités territoriales ont suivi.

– *Aurélio Labat* : À partir de quand ?

– *Membre du bureau* : Le premier projet, c'est 96.(...) Le FGER, le premier projet, était sur 10 000 euros. Donc là on a eu avec la DDA, la Direction Départementale de l'Agriculture, et le directeur adjoint... Je dirais que les techniciens ont tout de suite adhéré au projet, puisqu'il répondait bien, je dirais, aux objectifs de ses différents programmes. Et puis qui sortait de la rénovation de la fontaine du coin, ou des trucs comme ça, c'était autre chose. Et donc les techniciens, les animateurs de développement – tout ça – ils ont collé. Et donc les politiques ont suivi – politiques locales, régionales et nationales et européennes. Le premier projet a démarré parce que le directeur adjoint nous a filé la subvention avant de commencer, les 80 %, et donc on a pu démarrer comme ça²¹². Et après on a pu monter des projets européens. On a fait 200 000 à

²¹¹ Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA).

²¹² C'est-à-dire avec une avance sur trésorerie leur permettant de financer les actions.

300 000 euros de chiffre d'affaires certaines années. (...) Des grosses opérations. En gros, on a replanté 10 000 arbres et rénové 10 000 arbres.

– *Aurélio Labat* : Tout au long de la vie de l'association ?

– *Membre du bureau* : Voilà. Alors depuis 10 ans, les projets européens, on peut plus. C'est trop verouillé, trop lourd pour nous, pour une petite structure.

– *Aurélio Labat* : Qui c'est qui, à l'origine, savait où aller chercher ces subventions et comment le faire ?

– *Membre du bureau* : Ben... nous.

– *Aurélio Labat* : Vous vous êtes auto-formés au démarchage, à l'administration ?

– *Membre du bureau* : Ça, on a été aidés. Sur le FGER, c'était simple, on avait affaire avec le directeur adjoint. Sur les projets européens, on a été voir la structure locale qui s'occupait de LEADER en Ariège.

– *Aurélio Labat* : Pourquoi c'est plus compliqué maintenant ?

– *Membre du bureau* : Parce que, je dirais, avant, par exemple, on pouvait mettre du bénévolat pour faire les 20 %. Parce que bon, quand on se retrouve avec des projets de 100 000 ou 200 000 euros, ça faisait lourd... Donc on valorisait du bénévolat. On favorisait les emplois aidés : l'argent venant de l'État, ça pouvait servir pour les contributions. Et puis aussi sur les règles : le dernier projet, c'était du FSE²¹³, on nous a refusé les formations parce que les formations étaient faites par des paysans, là, des gens qui sont à RENOVA depuis 20 ans, qui font des formations. Tous ces gens-là, on nous a dit : "non ce ne sont pas des formateurs, donc on ne prend pas vos formations". Et puis sur les règles budgétaires... bon, c'était dément quoi. On a pu arranger des choses jusqu'à une certaine époque et puis après c'était plus possible quoi. Trop lourd. Il fallait des grosses structures pour pouvoir prétendre à ça. Et puis il fallait des fonds d'avance et tout. Ça, ça a été une très mauvaise évolution pour nous. » (Membre du bureau de l'association RENOVA, entretien mené en avril 2019 à Daumazan-sur-Arize)

Les associations mènent des actions que l'État ou les collectivités locales ne prennent plus/pas/pas encore en charge (« c'est nous qui étions initiateurs ») – ici, la préservation d'un patrimoine floristique. Le fait de ne plus accéder à des financements impacte directement leurs capacités d'agir sur les thèmes sur lesquels elles travaillent et donc sur la prise en charge collective de tel sujet. La complexification de l'accès aux aides passe ici par une normalisation, une rigidification du système (« avant on pouvait mettre du bénévolat », « on nous a refusé les formations parce que les formations étaient faites par des paysans »), quand les associations ne sont pas toujours aussi institutionnalisées que d'autres collectifs : ce peut justement être leur souplesse qui mobilise d'autres acteurs que ceux de la sphère technico-administrative dans la production de territorialités. Une vigilance quant à leur soutien et au maintien de la souplesse qui fait leur force pourrait être un levier de l'engagement de certains acteurs dans les territoires et un atout pour la vitalité démocratique locale : car une association peut aussi être porteuse d'un projet de territoire divergent de celui des élus.

Il en va ainsi d'une association culturelle portant un musée dans un bourg-centre d'une intercommunalité étudiée. Le musée est dédié à un artiste contemporain qui a longtemps vécu dans ce bourg : figure controversée, cet artiste au caractère bien trempé a pris part à de nombreuses actions de

²¹³ Fonds Social Européen (FSE).

dénonciation des pratiques politiques locales et a produit des œuvres dans l'espace public et naturel environnant qui ont mené à des conflits – parfois violents. Les responsables du musée expriment les difficultés qu'ils ont à être reconnus et considérés par leurs concitoyens, en particulier par les élus, dont le corps électoral est attaché à d'autres valeurs :

« – *Président* : On sent qu'il pourrait y avoir des choses portées dans un village comme celui-là. Il y a plein de potentiel. Et voilà, c'est des pesanteurs. On veut pas. En fait, l'activité, c'est la fête agricole, c'est un jeu de boules. Ici, le seul truc qui a été monté, et à toute vitesse et super bien, c'est un grand local – mais immense ! – qui doit faire 5000 m² : un boulodrome. Alors là, ça cartonne. (...) Il ya des compétitions. T'as des bagnoles pratiquement tous les jours. Quand il fait beau, ils vont là-bas, sur la place du village. Et dès qu'il pleut, ils sont au boulodrome. Tout le monde est là. En fait, on pense que pour eux c'est suffisant.

– *Trésorier* : Et il se joue sans doute beaucoup de choses sur tous les plans : politique, économique, social *etc.* au sein du boulodrome, au sein de ce genre de communauté. Il y a tous les vieux, il y a quelques jeunes qui commencent à devenir vieux, beaucoup d'hommes, donc l'esprit un peu machiste, campagnard, la chasse, la boule, machin, tout ça, tout le monde se connaît depuis toujours. Il est évident que le maire, par exemple, tout élu voulant prendre une décision, une position en faveur d'un projet comme celui-ci²¹⁴, auquel ces gens-là n'entravent absolument rien, c'est difficile pour lui. Parce que, là, il y a un corps électoral, il y a un corps d'influence qui est quand même majeur et même si, sur un plan pragmatique, objectif, c'est peut-être pas aussi puissant que ça, sur le plan du fantasme, du politique de base, c'est super important. Il peut pas bouger en fait. Le maire, il est obligé d'aller se montrer au comité des fêtes. Là, il y a eu la foire agricole il y a 8 jours – je suis allé distribuer des dépliants. Le maire il était à la buvette avec tout le monde et tout le monde est allé le voir et lui rappeler : "on est là, hein [Patrick]". Moi, j'y vais, je vais lui dire : "je suis là", aucun impact quoi. Je suis une espèce de nouvel arrivant culturel, puis bon. Pourtant, il voit le boulot : ici, ça a bougé en un an, d'une manière sans doute que le village n'a pas vu depuis super longtemps. Au boulodrome, rien ne change, rien ne bouge. » (Entretien mené en avril 2019)

Ici, les enquêtés évoquent une forme de conservatisme et d'inertie dont il est difficile de passer outre, entretenus par les structures électorales, quand bien même le projet fait sens vis-à-vis de l'histoire locale. Peut-être se confrontent-ils à un choix mémoriel différent de la part des autres habitants ? En tout cas, le débat n'a pas été posé, alors même que l'histoire collective, même récente, pourrait ainsi être questionnée : quel patrimoine retient-on, pourquoi, comment le valorise-t-on, *etc.* ?

Un autre responsable d'association dit la variabilité de l'aide de la commune en fonction des élus : « j'ai connu 5 maires [dans cette commune]. Voilà, suivant les maires c'est pas la même chose » (entretien mené en mars 2018). Le soutien au projet associatif est fluctuant, les acteurs sont soumis à l'aléa électoral. Dans l'hypothèse d'un projet de territoire collectivement élaboré et porté, le soutien aux associations pourrait être plus stable puisque leur rôle dans la vie locale serait reconnu. En passant par des alternances (quand il y a alternance, les élus n'étant pas souvent étiquetés dans les territoires périphériques), ou en tout cas par des listes d'opposition, apparaissent des effets de rejet de ce qui était soutenu par la précédente mairie : même des projets associatifs qui relèvent plus d'une implication de particuliers que d'une politique de l'ancienne mairie se voient ostracisés.

Finalement, la trajectoire du territoire, son *sentier de dépendance*, peut inscrire une dynamique positive ou négative. Deux communes ont été largement comparées à cet égard, et les interlocuteurs revenaient jusqu'à des périodes historiques anciennes pour expliquer leurs trajectoires : l'une est une

²¹⁴ Le musée que les interlocuteurs essaient de faire vivre.

terre de protestants, l'autre accueille la caserne des Dragons du roi qui chassent les premiers ; l'une accueille des psychiatres et des artistes renommés au cours du XX^e siècle, l'autre une prison ; l'une a une vie associative extraordinaire pour sa taille, l'autre voit ses lieux culturels fermer ; l'une accueille des réfugiés syriens et vote à gauche, l'autre vote à droite *etc* (et c'est une histoire qui s'écrit, aussi : voir Cazuc, 2016). Certains acteurs refusent d'en rester à un fatalisme et pensent au contraire qu'une dynamique territoriale est conjoncturelle. Le manque de dynamisme ne tient pas au territoire, ne lui est pas consubstantiel – il serait irrémédiablement condamné à dépérir sinon –, mais tient à ses élus, selon un responsable d'association :

« J'ai vu passer plusieurs conseils, équipes élues, il y a effectivement un responsable des assos et compagnie mais c'est pas un boulot quoi. C'est une fonction qui s'acquiert par élections. C'est pas dynamique. C'est pris en main parce qu'à chaque fois qu'il y a une demande, il y a une réponse. Mais ça va pas dans l'autre sens. Là, c'était très intéressant avec [le nouveau Président de l'intercommunalité] justement parce que lui, il est venu. Il vient d'être élu président de la com'com', il vient nous rencontrer (...), là ça devient intéressant. Il s'est passé quelque chose du coup. Et ça donne envie à tout le monde : de proposer. Parce qu'il y a un échange (...) et c'est pas toujours les mêmes qui s'épuisent. Moi, j'ai l'impression de m'épuiser à faire de la communication, à dire qu'on existe, qu'on est là. À vouloir mettre un panneau signalétique qui dit : "le lycée, il est là", sur la route, en mettre un. On nous dit : "ah ben non, vous comprenez, c'est pas possible, il y a déjà 5 panneaux. On peut pas en mettre plus que 5". Moi je leur dis : "d'accord, là il y en a 4". "Ah oui, mais là, on va bouger un poteau". Un moment, y en a marre. (...) Je suis pas là depuis longtemps mais j'ai vu des assos fermer. Des assos qui organisaient des concerts publics, gratuits, des trucs comme ça, fermer par... par désespoir. Ici, [dans cette commune]. C'est pas structurel, c'est vraiment conjoncturel : si demain il y a un nouveau conseil avec des jeunes, des mecs qui veulent faire bouger [la commune], ça peut changer du tout au tout. » (Entretien mené en février 2018)

Selon nous, il y a là matière à réflexion. Le projet d'un territoire, s'il était collectivement émis, permettrait une stabilité des structures associatives dans le temps (de par les subventions reçues et les autres formes de soutien qui peuvent exister – prêt de matériel, aide à la diffusion de l'information *etc.*). Il permettrait aussi, et surtout, de questionner l'appropriation du territoire par ses habitants (par exemple comme dans le cas précédent, dans les choix du patrimoine que l'on conserve et expose) et d'en faire le support de pratiques partagées. C'est d'ailleurs là le principe d'un projet de territoire... mais force est de constater que ce n'est jamais l'ambition qui lui est donnée. D'autres pratiques de l'élaboration des projets voient le jour, tentatives de co-construction et de concertation, mais nous allons voir tous les freins à l'évolution d'une démocratie représentative vers une démocratie plus directe, ne serait-ce que dans les territoires que nous étudions (Chapitre 6.B.2.b.).

b. Une participation citoyenne empêchée

Il apparaît une accumulation et une intensification du pouvoir entre les mains de personnalités qui centralisent l'information et la décision. Cela se traduit par une perte démocratique : la complexification (accumulation des compétences, multiplication des tâches incombant à chacune de ces compétences et gestion partagée de ces compétences avec les autres échelons locaux) et la technicisation des dossiers produit un éloignement de l'implication et du contrôle des citoyens. Est-il possible de pérenniser un projet de territoire au-delà de l'action d'un élu ? De le faire reposer sur un collectif plutôt que sur un individu ? Si les processus de production de l'aménagement et les enjeux de

la planification échappent déjà aux élus – nous pensons par exemple à l'élaboration des SCoT, cités précédemment –, comment intéresser et faire participer les autres citoyens ?

Selon Ronan Guivarc'h, chef du service Solidarités territoriales, Europe et Coopération du Département d'Ariège, tout un travail de concertation doit être mené pour qu'un projet de territoire partagé émerge :

« Quand on voit aujourd'hui toutes ces questions de concertation, de dynamique, de partage, de co-décision, ce serait pas idiot que les com'com's aujourd'hui, elles lancent ça. Après, le politique décidera de ce qu'il faut faire ou pas faire (...). Parce que lancer ça dans un an et demi²¹⁵, ça veut dire que t'es déjà à mi-mandat. Avoir une réflexion aujourd'hui, sur "c'est quoi notre devenir ? Et on oublie le projet politique porté par nous – institution –, mais on donne les moyens de réfléchir collectivement, de faire un grand atelier territorial", ce serait bien. Ce serait bien. Après voilà, c'est retenu, c'est pas retenu, mais au moins y a des billes pour produire un projet. Et je trouve que ça, ce serait un beau pari. Et qu'effectivement, il y a peu d'EPCI qui sont capables de le faire. [Un projet qui émanerait] d'une concertation élargie, comme on le voit sur le papier, qui rassemble tout le monde. De dire : "c'est quoi le projet de ce territoire ?". Voilà ! Le Département l'a fait un peu. Alors je dis pas que c'est parfait. Tu vois, avec Ariège 2030, en associant un peu les... Voilà, aujourd'hui, je pense que c'est indispensable que chaque EPCI l'ait. Sortir un peu des actions de l'institution. Une fois que c'est partagé, on voit où sont les priorités. L'institution peut décider : "voilà, je fais d'abord la question culture. La santé : y a des problématiques, mais je vois pas comment résoudre". Ou : "la mobilité, oui, on a des enjeux, mais on sais pas le faire". Ou : "on peut pas le faire parce qu'on n'a pas les outils". Mais au moins, voilà, qu'il y ait un grand... Et ça, je pense que ça manque globalement dans tous les EPCI. » (Ronan Guivarc'h, entretien mené le 05/07/2019 à Toulouse)

Dans le cadre d'un droit à la différenciation territoriale qu'il soutient depuis longtemps²¹⁶, Ronan Guivarc'h pense que la concertation permettrait à la fois de faire reposer les projets sur une portion plus importante de la population et de déployer des outils adaptés à chaque territoire. Les outils restent à développer, puisque les élus eux-mêmes ont une expérience négative de la concertation telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée :

« – *Jean Sabouret* : Ce qui m'inquiète, c'est la règle générale pour tout. Il ne faut pas faire une règle générale pour le territoire. Il faut intelligemment que les élus se rassemblent pour prendre conscience qu'il y a des régions, des communes, des intercommunalités, qui ont besoin de réfléchir sur leurs territoires. Parce qu'il y a des territoires, ils ont une physionomie spécifique. On peut pas faire une règle... Moi, ce que je regrette beaucoup, c'est les règles, vous savez, qui arrivent de Paris, et qui disent : "c'est ça, c'est ça, c'est ça". Et le SCoT, il est beaucoup plus terre à terre. Mais le SRADDET, j'ai l'impression que c'est une grosse machine qui nous est imposée. Ils nous laissent pas assez de... Comment dire ? J'aimerais qu'on le réfléchisse davantage sur le territoire. Que ça n'arrive pas comme ça, en disant : "vous ne devez pas, vous ne devez pas, vous ne devez pas".

– *Aurélio Labat* : Ils ont pourtant mis en avant une forme de concertation, vous pensez que ce n'est pas suffisant ?

– *Jean Sabouret* : Si vous avez participé aux concertations...²¹⁷

– *Aurélio Labat* : C'est votre avis qui m'intéresse.

– *Jean Sabouret* : Les concertations sont souvent déjà des décisions. Là, ça m'interpelle. J'aime bien qu'on me dise : "on va réfléchir, on va se mettre d'accord". Et vers la fin, qu'on dise "oui, mais ça,

²¹⁵ Soit après les élections municipales de 2020.

²¹⁶ Nous avons eu l'occasion d'échanger régulièrement ensemble par le passé.

²¹⁷ J'ai accompagné le bureau d'études Échelles et Territoires de Brice Navereau et Josselin Tallec, chargé de l'animation de la concertation du SRADDET Occitanie 2040, lors de quatre ateliers : le 12/12/17 à Cahors (46), le 19/12/17 à Sète (34), le 09/01/18 à Montgailhard (09) et le 11/01/18 à Auch (32).

t'as pas le droit de changer, c'est nous qu'on décide". Voilà, là c'est un peu ça. (...) Le SRADDET, il vient presque pour nous contredire, des fois. Après, vous savez, il faut que les gens s'expriment... » (Jean Sahouret, le 04/07/19 à Solomiac)

Si elle est demandée (« il faut que les gens s'expriment »), la concertation n'est pas une évidence dans la culture politique française. Les techniciens aussi semblent dépassés par ce qu'implique la concertation en matière d'animation et, surtout, en matière de restructuration du processus d'élaboration du projet local :

« – *Nolwenn Le Goff* : Les mouvements qu'on vient de connaître²¹⁸ montrent bien qu'il y a un désenchantement et une désillusion par rapport à l'élu, à la politique et aux gens qui nous gouvernent. Peut-être qu'on n'écoute pas suffisamment et qu'on concerta pas suffisamment la population. Alors, d'un côté on se dit ça, d'un autre, nous on est entré volontairement dans un PCAET²¹⁹, parce qu'on n'était pas obligé du fait de notre population, et on a fait des réunions de concertation. Et c'est vrai que, bon, il y a eu du monde quand même à Solomiac...

– *Marion Carlier* : Oui, mais on n'arrive pas à toucher la population, enfin... C'est compliqué.

– *Nolwenn Le Goff* : On est en concertation citoyenne, on a mis sur le site, là, jusqu'au 10, personne ne met de remarque. Les gens...

– *Aurélio Labat* : Les outils, est-ce qu'ils sont adaptés ?

– *Marion Carlier* : C'est une question de communication aussi, oui.

– *Nolwenn Le Goff* : On a mis un article dans le journal. On a mis des affiches dans toutes les mairies. Je crois que c'est général, ça répond pas trop.

– *Aurélio Labat* : C'est peut-être l'origine même du projet qui fait que les gens ne se sentent pas concernés ? Si ça vient pas d'eux, d'une réflexion collective : prendre en marche quelque chose qui a été réfléchi en petit comité, les gens se sentent un peu dessaisis ou ne savent pas comment se saisir de ces politiques qui ont été imaginées par d'autres ?

– *Marion Carlier* : Le conseil de développement, par exemple, qui existe dans les Pays, par exemple, le fait qu'il y ait des acteurs locaux qui réfléchissent, c'est...

– *Nolwenn Le Goff* : Il n'y a pas que des élus. À parité.

– *Marion Carlier* : Là, je pense que ça doit fonctionner. Alors, est-ce que ça manque pas dans les communautés de communes ? Mais je crois qu'il y en a dans les communautés de plus de, combien d'habitants, 20 000 ?

– *Nolwenn Le Goff* : Nous, on n'avait pas l'obligation, mais on aurait pu le faire.

– *Marion Carlier* : Est-ce que c'est pas une des solutions ? [Mais] au final, c'est quand même l'élu qui décide. » (Nolwenn Le Goff et Marion Carlier, entretien mené le 05/06/2019 à Mauvezin)

Il semble que les obstacles à la participation citoyenne restent nombreux dans ce modèle : i) peu – sinon pas – d'implication de la population dans la phase amont d'élaboration du projet (il existe un conseil de développement à l'échelle du PE'IR mais pas à celle de l'intercommunalité) ; ii) des modalités d'information de la population dont l'efficacité serait à étudier – quel impact d'une publicisation par des affiches en mairie, un article dans le journal, une plate-forme en ligne ? – ; iii) une

²¹⁸ Il est ici fait référence au mouvement des Gilets Jaunes.

²¹⁹ Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET).

mobilisation de la population dont on attend seulement l'énonciation de modifications sur des projets déjà élaborés ; et iv) un pouvoir décisionnaire qui reste à la discrétion des élus. Cette forme de concertation mise en place par les institutions est largement critiquée – souvent, le nom même de « concertation » lui est dénié, ramenant à la fameuse échelle de participation allant de la plus faible à la plus intégrée : information, consultation, concertation, codécision²²⁰. La demande d'une participation plus intégrée se fait pressante et, au-delà de dispositifs à mettre en place dans un contexte institutionnel inadapté, c'est un changement de paradigme qui serait à opérer :

« (...) Pour les élus comme pour les techniciens, la mise en place de telles démarches suppose d'opérer un changement de paradigme par rapport à la culture politique et professionnelle dont ils ont hérité. Il leur faut endosser de nouvelles postures les invitant en quelque sorte à ne plus penser en termes de hiérarchie des savoirs et des compétences vis-à-vis des citoyens, mais plutôt de "symétrie des ignorances". » (Jodelle Zetlaoui-Léger, Michael Fenker, Camille Gardesse, 2015, pp. 227)

La symétrie des ignorances de Horst Rittel (1972) renvoie à l'idée selon laquelle, dans un système, quels que soient ses diplômes ou statuts, personne n'est plus apte à résoudre un problème de planification complexe que les personnes affectées elles-mêmes par le problème et ses solutions – l'expertise ne peut alors porter que sur le processus de résolution du problème²²¹. Dans cette optique, le problème premier de la planification, l'obsession de l'aménageur, devrait être la question de la participation et de l'accès aux savoirs dits « profanes ». Autour des quatre « principes d'argumentation, d'inclusion, de publicité et de transparence » (p. 53), Éric Daniel Lacombe et Jodelle Zetlaoui-Léger (2013) proposent des règles à respecter pour organiser la participation selon des modalités à « adapter selon les contextes » (p. 52) :

« La première est d'intégrer le dispositif d'implication des citoyens au processus d'élaboration du projet, *via* une démarche articulant et objectivant sans cesse programmation et conception : cette disposition permet de répondre à la nécessité de bien argumenter les décisions prises. Une deuxième est de donner la possibilité à tout citoyen concerné de participer au dispositif tout en recherchant une diversité de profils chez les participants, en lien avec la problématique traitée (critère d'ouverture ou d'inclusion). Une troisième est de faire en sorte que les informations relatives à l'avancement du projet et aux décisions prises soient facilement accessibles à toute personne concernée (critère de publicité et de transparence). Une quatrième règle nous paraît particulièrement importante dans le domaine de la production urbaine et s'apparenterait au respect d'un critère de durée : veiller à la permanence du dispositif tout au long de la définition du projet en y intégrant son évaluation » (Éric Daniel-Lacombe et Jodelle Zetlaoui-Léger, 2013, p. 53).

²²⁰ L'exemple choisi relève de la consultation.

²²¹ Dans le texte : "The knowledge needed in a planning problem, a wicked problem, is *not concentrated in any single head*; for wicked problems, there are no specialists. The expertise which you need in dealing with a wicked problem is usually distributed over many people. Those people who are the best experts with the best knowledge, are usually those who are likely to be affected by your solution. Hence, ask those who become affected but not the experts. You do not learn in school how to deal with wicked problems; you learn something about inventory systems, about Operations Research, or about manufacturing technology, but not the appropriate thing to do in a particular setting of an organization. (I exaggerate deliberately.) The expertise and ignorance is distributed over all participants in a wicked problem. There is a *symmetry of ignorance* among those who participate because nobody knows better by virtue of his degrees or his status. There are no experts (which is irritating for experts), and if experts there are, they are only experts in guiding the process of dealing with a wicked problem, but not for the subject matter of the problem." (Horst Rittel, 1972, p. 394)

Ces règles ne sont pas exclusives d'autres propositions. Elles sont des pistes de réflexion que nous mettons ici en exergue afin de rappeler que la participation relève des domaines du faisable et du généralisable, exercice de rappel auquel il convient de se prêter tant les réticences peuvent être fortes. Bien que les méthodes de concertation se soient développées (nombre de guides sont rédigés), que des acteurs spécialisés les mettent en œuvre (bureaux d'études, associations) et que la concertation fasse partie de la vie de certaines institutions depuis près de 20 ans (la loi Voynet du 25/06/1999 met en place les Conseils de Développement dans les Pays, disposition qui s'étend désormais à d'autres collectivités et établissements publics), elle reste suspecte aux yeux des élus et techniciens, dont les pouvoirs décisionnaires et d'expertises y sont remis en question et qui sont peu formés à sa mise en œuvre. Pour autant, comme le résume Jérôme Pelenc dans sa thèse (2014), l'espace de négociation et de controverse qu'est l'aménagement du territoire s'ouvre :

« Il est utile de rappeler que l'aménagement a été vécu (...) comme un produit hautement technocratique (Duran, 2002). Cette hégémonie sera remise en cause progressivement à partir des années soixante-dix / quatre-vingt. Cette remise en cause va de pair avec la contestation de la prétention de l'État à monopoliser la définition de l'intérêt général (Duran, 2002 ; Subra, 2013). Ce dernier va être fortement concurrencé par d'autres niveaux de gouvernement (régions et inter-communalités) et la société civile. Cependant, cette crise de légitimité ne touche plus seulement l'État, mais aussi les élus, et les élites en général qui ont longtemps orchestré seuls l'aménagement (Subra, 2013). En résumé, la fragmentation multipolaire de l'univers politique conduit à ouvrir un espace de négociation considérable, dans lequel l'aménagement du territoire ne peut se définir, autrement que, comme un processus négocié (Duran, 2002). De plus, l'aménagement est l'objet de multiples représentations sociales et de jugements de valeur, ce qui va tendre à le définir comme un espace de controverse (*ibid.*). » (Jérôme Pelenc, 2014, pp. 65-66)

Sur les terrains d'étude, la saisie de cet espace se manifeste par le dépôt de listes citoyennes aux municipales de 2014 et 2020. C'est le cas de la liste menée par Valérie Benguigui à Albias, en Quercy Vert-Aveyron, qui a remporté les élections municipales de 2014, et dont la priorité est de trouver les moyens de fonder un vivre-ensemble dans cette commune-dortoir. Une autre voix se fait entendre, dont l'une des principales réclamations est l'accroissement de « l'espace de négociation » évoqué par Jérôme Pelenc : le mouvement des Gilets Jaunes. Le mouvement a commencé en novembre 2018, d'abord dans les périphéries puisque, rappelons-le, à l'origine, les personnes mobilisées s'opposaient à une hausse de la taxe sur les prix des carburants qui impactait en premier lieu les actifs-navetteurs. Paradoxalement, nous avons mené près de 70 entretiens depuis et seuls deux interlocuteurs y font allusion, brièvement. En septembre 2019, nous avons pu rencontrer un Gilet Jaune qui venait, samedi après samedi, manifester dans les rues de Toulouse :

« – *Gilet Jaune* : On a occupé le rond-point un moment, ce n'était rien, on n'a même pas été emmerdés par les flics. Celui de [la petite ville d'à-côté], qui tient depuis le plus longtemps, ils ne nous ont jamais virés. Je ne sais pas pourquoi. On n'a pas fait trop de bordel non plus, on n'a pas brûlé les banques. Juste réduire la circulation et distribuer des tracts. C'est une mairie communiste entre guillemets, ici. Y'en a qui émergent au PC²²², c'est des communistes de gouvernement et à leur façon ils l'ont bien fait comprendre. Ils n'aiment pas quand on dit : "tout est à nous". Ils ne comprennent pas. On se heurte vraiment à ça, aussi. Tout est tenu, c'est un rempart politique. Et

²²² Parti Communiste (PC).

ce 1 % citoyen du budget²²³, on le sait c'est de l'esbroufe. Sur le reste, ça ne changera rien. C'est pour nous faire croire qu'on peut décider, mais jamais ils lâcheront le morceau. En même temps, c'est sympathique ça, gérer des trucs, ça crée une émulation. Mais il faudrait que les 1 % ils soient autogérés au moins. On pourrait imaginer ça : "OK, on vous laisse un million et un collectif de citoyens se débrouille, se forme, fait des sondages, font des formations". Ça, ça pourrait être intéressant. Mais là, c'est chapoté à mort. C'est pour faire la promotion du [Département] et de son chef. Et ça, on ne peut pas le dire à tout le monde, on passe pour un grincheux sinon.

– *Aurélio Labat* : C'est une forme de désillusion ?

– *Gilet Jaune* : Pour ceux qui y croient. Mais nous, on n'y croit pas. (...) Voilà, [l'association culturelle que nous avons créée, elle] était là pour ça aussi : pour qu'on puisse se poser toutes ces questions-là. On travaille là-dessus, une réflexion sur notre histoire... Enlever des illusions à nous-mêmes aussi. On a besoin de travailler là-dessus, on a intériorisé le système et c'est compliqué : on est pris dedans et on fait avec. » (*Gilet Jaune*, entretien mené en septembre 2019)

Nous avons choisi cet extrait d'entretien en ce qu'il nous paraît correspondre à un discours représentatif du mouvement dans son ensemble. Y sont présents la défiance vis-à-vis des élus et de l'opacité des décisions politiques, la « désillusion » quant à la possibilité de se réapproprier une part du pouvoir décisionnaire et le « travail » sur soi à réaliser pour penser autrement les rapports entre les individus, ce afin de proposer des alternatives au « système ». En s'en tenant à notre thèse, nous pouvons comprendre comment nos contemporains en arrivent à faire ce constat : les listes citoyennes et le mouvement des Gilets Jaunes nous semblent être, entre autres, le symptôme de plusieurs éléments dont nous avons jusqu'ici mis en avant les tenants et aboutissants – le manque de lisibilité et de territorialisation des projets locaux, la professionnalisation du métier d'élu, les difficultés à penser et à organiser la concertation dans une démocratie représentative... Les réponses du gouvernement ne nous paraissent pas prendre suffisamment en compte les revendications démocratiques de fond qu'expriment ces phénomènes. Les rares dispositifs mis en œuvre restent frileux, tels que les très médiatisés Convention Citoyenne pour le Climat (2019-2020) et Grand Débat National (2019). La Convention Citoyenne pour le Climat rassemble 150 citoyens tirés au sort et appelés à délibérer sur les questions environnementales. L'échantillon est insuffisant face aux demandes de participation de masse, échantillon par ailleurs lui-même étant censé être « représentatif » (sélection par tirage au sort des membres de l'assemblée en fonction de critères sociodémographiques). Dimitri Courant parle plutôt de « panel diversifié » (2020, p. 61), refusant de reconnaître le caractère « représentatif » d'une assemblée aux effectifs aussi réduits, et nous rappelle que la portée démocratique de la Convention Citoyenne pour le Climat ne saurait finalement être appréciée qu'à l'aune du processus décisionnaire, à l'issue des délibérations :

« Le grand public montre une défiance forte envers ses représentants et exprime une volonté de participer directement. Ainsi, le vrai test de représentation pour la CCC²²⁴, à l'instar des précédentes assemblées tirées au sort en Irlande ou au Canada, sera de voir si ses recommandations seront ou non validées *via* un référendum par le corps civique. En démocratie, le pouvoir de décision doit revenir au peuple dans son ensemble, les assemblées délibératives n'ayant qu'un

²²³ L'enquête fait référence à une politique menée par certains Départements : les citoyens votent pour des projets de développement local portés par des collectifs et les lauréats (ou « élus ») se partagent l'enveloppe dédiée. L'idée est de laisser les citoyens flécher un budget.

²²⁴ Convention Citoyenne pour le Climat (CCC).

pouvoir de proposition. Les tirés au sort sont "des" citoyens, mais il ne faut pas oublier qu'ils ne sont pas "les" citoyens. » (Dimitri Courant, 2020, p. 64)

Déjà, Emmanuel Macron, qui s'était engagé à mettre en œuvre toutes les propositions issues de la Convention Citoyenne pour le Climat (hormis 3 « jokers ») revient sur ses promesses et le projet de loi Climat prend de nombreuses distances avec les préconisations de la Convention, remettant en question son utilité et démontrant à nouveau les difficultés à tenir compte d'autres processus décisionnaires²²⁵. Aussi, la voie référendaire est marginale en France. En effet, les dispositions du Référendum d'Initiative Partagée, prévues dans la Constitution, veulent qu'une proposition de loi référendaire soit déposée par un cinquième des membres du Parlement au moins et soit ensuite soutenue par un dixième du corps électoral sous une période de 9 mois, soit par près de 4,7 millions de citoyens aujourd'hui²²⁶. Logiquement, c'est l'une des principales revendications des Gilets Jaunes : faciliter la tenue de référendums en imaginant de nouvelles manières de les mettre en œuvre, comme le Référendum d'Initiative Citoyenne (et toutes ses déclinaisons), afin de recouvrer une part du pouvoir décisionnaire.

Quant au Grand Débat National, d'une part, la mise en place des « cahiers de doléances » dans les mairies – outil que l'on n'avait pas revu depuis la Révolution – nous rappelle au manque de culture concernant le recueil de la parole des citoyens en France. D'autre part, la tenue de discours « marathons » par Emmanuel Macron (près de sept heures parfois²²⁷) ramène à un dialogue vertical alors que c'est d'horizontalité dont il est question. L'occasion de l'instauration de nouvelles modalités de dialogue entre les citoyens et leurs représentants a été manquée, alors que la démocratie représentative et la démocratie directe sont en tension et que de nouveaux modèles sont à penser collectivement pour remédier à la crise politique que nous traversons.

De nombreux autres signaux mériteraient d'être parcourus, pour étoffer l'idée selon laquelle nous vivons une crise démocratique (rupture du dialogue avec les corps intermédiaires, répression importante des manifestations d'opposition, montée de l'abstention, montée du vote pour l'extrême-droite, procès en « islamo-gauchisme » des universitaires, journalistes et partis de gauche *etc.*). Nous ne sommes revenus que sur deux outils, à l'échelle nationale (la Convention Citoyenne pour le Climat et le Grand Débat National), pour montrer l'incapacité à prendre la mesure des enjeux démocratiques, du moins à y répondre de manière appropriée, c'est-à-dire par plus de dialogue, déjà et simplement.

²²⁵ Selon Reporterre, dans un article paru le 01/03/2021 : « les 150 membres de la Convention citoyenne pour le climat se sont retrouvés [du 26 au 28 février 2021] en visioconférence pour évaluer les réponses apportées par le gouvernement à leurs propositions. Le projet de loi climat autant que l'attitude déloyale du Président de la République ont été décriés. Les citoyens ont administré un véritable camouflet au gouvernement. » [En ligne] URL : <https://reporterre.net/Macron-et-le-climat-3-3-sur-10-selon-la-convention-citoyenne>

²²⁶ Le dernier exemple en date est la loi référendaire contestant la privatisation des aéroports de Paris (2018-2019). Le soutien de près 1,1 millions de votants n'a pas suffi à soumettre le sujet à référendum.

²²⁷ Voir par exemple l'intervention auprès des maires normands, le 15/01/2019 : <https://www.lagazettedescommunes.com/601803/retour-sur-lintervention-marathon-demmanuel-macron/>

Conclusion du sixième chapitre

Dans ce sixième chapitre, nous avons passé en revue les modalités de fonctionnement de l'inter-territorialité horizontale. Il s'avère que, faute d'une coordination assurée à une échelle supérieure (État ou Région, voir Chapitre 5), les centres et les périphéries éprouvent des difficultés à nouer des relations (Chapitre 6.A.1.), qui plus est des relations se dégageant de rapports de domination. En effet, que ce soit par des tentatives d'appariements thématiques (autour du tourisme par exemple, voir Chapitre 6.A.2.) ou par le truchement de la contractualisation et d'outils transversaux (avec les contrats de réciprocité par exemple, voir Chapitre 6.A.3.), les liens restent faibles. Un seul cas révèle une relation « gagnant-gagnant », celui du contrat de réciprocité unissant le PETR Pays Portes de Gascogne à Toulouse Métropole, qui est d'ailleurs souvent présenté comme l'étendard de cette politique : il fallait bien que les présidents de France Urbaine et de l'ANPP montrent l'exemple. Et encore, une limite apparaît : le contrat de réciprocité est mobilisé comme un moyen de se positionner dans une relation privilégiée au centre dans le cadre d'une compétition engageant les périphéries dans l'accès au marché que représente la métropole. La subordination des périphéries aux centres se lit à la fois dans cette compétition et dans les objets et modalités du dialogue inter-territorial : les charges de périphéries sont invisibilisées, empêchant la négociation autour de ressources et de valeurs, et les élus ne traitent pas d'égal à égal (Chapitre 6.A.4.). Loin d'une solidarité entre centres et périphéries (ou ne serait-ce qu'entre périphéries) nécessaire à un âge transactionnel qui favoriserait la cohésion territoriale, nous assistons plutôt à une compétition de tous contre tous (Chapitre 6.A.5.).

C'est dans la gouvernance locale que nous cherchons finalement quelques clés de compréhension à cet échec de la mise en pratique de l'inter-territorialité. Comment se fait-il que, malgré un besoin crucial d'appropriation des enjeux à cette échelle, il soit si difficile de la mettre en œuvre ? Nous observons une complexification du meccano territorial et une surabondance législative, dans une société de l'accélération (Rosa, 2010). Nous constatons deux ambiguïtés qui nourrissent un paradoxe. La première est celle du rôle des intercommunalités (à la fois de gestion et de projet). La seconde est celle d'un besoin d'implication des citoyens dans la définition du projet territorial alors que, la complexification du meccano territorial demandant toujours plus de temps, de formation et des productions dans des temporalités toujours plus contraintes, il est de plus en plus difficile de mobiliser des participants dans ce cadre – de fait, ils sont souvent interpellés en aval de la conception. Le paradoxe en est un renforcement de la centralisation de l'information, de la définition du projet collectif et de la décision par quelques élus – intercesseurs territoriaux dont le réseau et le positionnement à l'interface de plusieurs échelons sont nécessaires dans le système tel qu'il existe aujourd'hui pour une compréhension des enjeux multiscales et une injection de financements croisés – alors que la démocratie représentative est en crise et qu'apparaît, au contraire, un besoin croissant de partage du pouvoir. Une des conséquences de la personnalisation du projet de territoire (et du territoire en lui-même) est une potentielle inertie des dynamiques locales, une instabilité du projet territorial et une transformation du territoire en legs entre élus (legs à conserver et à valoriser ou, à l'inverse, à effacer).

L'inter-territorialité s'en voit sans doute impactée en ce que son périmètre, par définition, ne correspond à aucune circonscription électorale et qu'elle renvoie à des enjeux que les habitants ont du mal à s'approprier, du moins ont-ils du mal à saisir quel peut être le rôle de chaque échelon dans une dialectique visant à relever de tels enjeux. Mais la démocratie directe pourrait-elle vraiment remédier aux problématiques que nous avons soulevées ?

Conclusion générale

L'inter-territorialité est un enjeu fort de notre contemporanéité. Nous avons choisi de la questionner dans le cadre d'un travail de recherche dont cette thèse rend compte. Pourquoi un tel attachement à discuter ce thème ? Formé en tant qu'urbaniste et aménageur, de par un cursus professionnalisant (BTSA Gestion et Protection de la Nature à l'Institut Jean Errecart à Saint-Palais, Licence et Master pro Aménagement et Projets de Territoires à l'Université Toulouse 2 Jean Jaurès), l'auteur de ces lignes s'est toujours questionné sur *les pratiques* relevant de l'articulation des acteurs de l'aménagement des territoires et de leur dialectique, au-delà des seuls discours en appelant à plus de gouvernance partagée : quelle pratique de l'inter-territorialité ? Et pour quelles relations entre les territoires, d'ailleurs ?

Dans la première partie de cette thèse, nous avons posé le cadre théorique de notre réflexion et notre questionnement de recherche. Des changements sociétaux participent de la transformation de l'État et de son action auprès des territoires, qui eux-mêmes voient leurs contenus et leurs relations évoluer. En reprenant les termes du débat portant sur les reconfigurations territoriales (vers une urbanisation généralisée ou vers une complexification des catégories spatiales), nous retenons que ce qui importe le plus, c'est la reconnaissance de variations qu'il est convenu de nommer génériquement *tiers espace* (Vanier, 2000), et ce pour permettre l'action publique : de la reconnaissance de modes d'habiter particularisés par leurs contextes territoriaux dépend la représentation des territoires et la prise en compte de leurs problématiques propres. En parallèle, nous considérons que l'État-providence entre dans une triple crise de financement, d'efficacité et de légitimité dans les années 70. Le libéralisme, qui peut voir son utilité en tant que théorie critique de l'action de l'État, se voit cependant appliqué à certains égards, malgré la régression sociale qu'il implique (Rosanvallon, 1992 [1981]). Aussi, la décentralisation, concomitante au retrait progressif (et apparent) de l'État, soutient une montée en puissance des territoires régionaux et locaux. À ce titre, deux figures de l'aménagement, auxquelles l'État adossait déjà des politiques dédiées, voient leurs prérogatives réaffirmées : la Région et la Métropole. À ces deux figures correspondent respectivement deux modèles d'aménagement : d'une part un modèle aréolaire, s'appuyant sur le principe d'égalité des places et sur la mise en cohésion des territoires par des systèmes de péréquation ; d'autre part, un modèle réticulaire, s'appuyant sur le principe d'égalité des chances et sur des effets d'entraînements. Les dernières réformes en date, notamment les lois MATPAM de 2014 et NOTRe de 2015, tendent à privilégier le second modèle. Dès lors, apparaît un premier motif à l'inter-territorialité : la connexion aux centralités pour tirer profit des effets d'entraînements, dont la teneur est inégalement répartie. Et les relations entre les territoires d'évoluer. Certains auteurs voient même dans l'inter-territorialité la clé de voûte d'un système territorial au sein duquel l'État n'aurait qu'un rôle éventuellement régulateur, à la marge, là où le marché serait insuffisant : ce serait l'avènement d'un âge transactionnel, où chaque territoire aurait une place par les ressources qu'il mettrait en commun (Desjardins et Vanier, 2017). Nous questionnons les présupposés à une telle inter-territorialité qui, dans l'idée, est séduisante. Nos deux hypothèses de recherche sont relatives au fait que nous pouvons analyser le système territorial à l'aide du modèle centre-périphérie, outil critique dont nous réaffirmons la qualité heuristique. Si les territoires sont partagés entre des *centres*

et des *périphéries*, des rapports de pouvoir existent et des inégalités apparaissent dans leurs capacités à émettre des ressources territoriales et de la différenciation, c'est là notre première hypothèse. Aussi, des inégalités apparaissent dans les structures de dialogue et dans la capacité des territoires à négocier leurs ressources, c'est là notre seconde hypothèse. Nous remettons ainsi en cause la solidarité de principe qui lierait les territoires entre eux et nous nous demandons si la réciprocité détient les mêmes vertus. Suivant la logique du questionnement principal et la méthode systémique, nous nous penchons d'abord sur la première hypothèse en analysant les périphéries en elles-mêmes (en deuxième partie de la thèse). Nous étudions ensuite la seconde hypothèse en analysant les relations entre les centres et les périphéries (en troisième partie de la thèse).

Notre démarche méthodologique renvoie à une triple perspective systémique, monographique et comparative. En décrivant longuement la région Occitanie et les métropoles toulousaine et montpellieraine, et surtout les six communautés de communes de notre panel (Arize-Lèze, Bastides de Lomagne, Lodévois et Larzac, Minervois au Caroux, Piémont Cévenol et Quercy Vert-Aveyron) par une approche narrative et analytique, nous mettons l'accent sur des cas que nous voulons concrets et à même de permettre une observation fine des périphéries, à la fois de leur fonctionnement interne et de leur fonctionnement relationnel. Puisque nous privilégions une analyse des pratiques de l'interterritorialité, nous menons une enquête qualitative auprès d'une centaine d'acteurs technico-administratifs (élus et techniciens) et socio-professionnels des intercommunalités retenues et des structures auxquelles elles adhèrent ou dont elles font partie (Agences, Pays/PETR, PNR, Département, Région *etc.*). Nous complétons l'enquête par une analyse de la littérature grise existante. Enfin, nous avons pu à diverses occasions enrichir notre compréhension de la région, par exemple en suivant le bureau d'études Échelles et Territoires lors d'ateliers de concertation concernant la rédaction du SRADDET (2017-2018), ou encore en participant au pilotage d'un travail collectif rassemblant quatre Masters, en réponse à une commande de la Région Occitanie, et dont l'objectif était de questionner la capacité du SRADDET à participer au rééquilibrage interne de la région par une résorption des inégalités infra-régionales (2019-2020).

Dans la deuxième partie, nous concluons la présentation de nos terrains de recherche par le constat de leurs trajectoires différenciées qui, déjà, nous indique les difficultés que nous rencontrerons à établir des montées en généralité. Cependant, nous constatons pour la plupart de ces périphéries une dépendance aux revenus de transferts de l'État – à savoir les traitements des fonctionnaires, les retraites et les prestations sociales –, dépendance qui tend à s'accroître avec le temps au travers d'une hausse du nombre d'emplois publics, de retraités et de populations précaires dans ces territoires. Les périphéries sont globalement fragiles, et certaines le sont de plus en plus. Le retrait de l'État met en péril leurs revenus disponibles (Davezies, 2008). Dès lors, nous examinons la capacité des périphéries à porter des projets de territoires autour desquels sont censées s'articuler des stratégies de différenciation et la définition de ressources territoriales, dont dépendent par ailleurs leur capacité à intégrer un système territorial reposant sur la circulation de ces ressources. C'est ainsi qu'elles sont censées pallier le désengagement de l'État. Nous ne pouvons qu'observer un manque de moyens humains et financiers,

dû à des finances locales contraintes et à une autonomie financière faible qui trouvent leurs sources dans une diminution de la DGF, dans une augmentation des dépenses de fonctionnement couplée à une diminution de l'emploi d'investissement et, enfin, dans des budgets contraints par les compétences obligatoires. Faute de moyens, les communautés de communes se tournent vers l'ingénierie des structures supra-communautaires de projet (Agences départementales, Pays/PETR, PNR), ce qui soulève le problème de la complexification du mecano territorial et, surtout, celui de la définition du projet à une autre échelle que celle de l'intercommunalité, qui est pourtant compétente en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. Avec peu de moyens, les communautés de communes déploient tout de même des « stratégies » visant le développement territorial, stratégies qui se trouvent souvent être des répliques de politiques menées ailleurs ; elles sont peu territorialisées et c'est en cela que nous les qualifions de « génériques » : ce sont les zones d'activités pour l'économie productive, la résidentialisation et la touristification pour l'économie présentielle. Et lorsqu'une ressource territoriale est en cours de construction, comme la soie en Piémont Cévenol, des limites apparaissent quant à son ampleur : en termes spatio-temporels déjà, puisque l'échelle de travail n'est pas la bonne (elle suppose justement une inter-territorialité qui n'est pas pensée) et la durabilité est incertaine (l'élevage de vers suppose des compétences agronomiques qui sont peu transmises et une diminution de la pollution), puis en termes économiques, puisque peu d'emplois sont concernés. Avec une recomposition constante des découpages administratifs, la fabrique des territoires bat son plein et les acteurs technico-administratifs sont contraints de réinventer la narration des territoires dont ils sont en charge : le récit territorial s'en trouve lui-même factice, au sens de fabriqué artificiellement, et la ressource territoriale est « forcée », c'est-à-dire que sont promus au rang de « ressources territoriales » des objets dont la construction et l'appropriation par les acteurs locaux sont loin d'être assurées. Les périphéries semblent peu capables de se raconter et de se projeter, et donc de générer des valeurs leur permettant d'intégrer un système inter-territorial basé sur la circulation de ressources. Plutôt qu'à une différenciation des périphéries, nous assistons à leur standardisation.

Dans la troisième partie, au-delà du fonctionnement interne des périphéries, nous nous intéressons aux relations inter-territoriales, verticales et horizontales, qu'elles entretiennent. C'est aux relations à l'État par lesquelles nous commençons, puisque c'est d'abord des transformations de ses paradigmes et de son action auprès des territoires dont il s'agit. Une conflictualité existe, du fait de son retrait apparent alors que les périphéries sont dépendantes de son intervention, qu'elle soit directe (par des politiques dédiées) ou indirecte (par les revenus de transferts, par exemple). C'est ce qui peut expliquer l'insistance des acteurs des ruralités à discourir sur la spécificité de leurs territoires pour obtenir des financements dédiés et un dialogue direct avec l'État, fustigeant en parallèle une politique qui en passe par l'action des villes proches dont ils ne partageraient pas les enjeux – du moins dont l'action serait insuffisante à leur développement (Bertrand, 2014). Le désengagement de l'État provoque un stress territorial dû à l'instabilité du système d'aides. Une opposition apparaît entre des politiques nationales et des politiques locales, toutes deux s'appuyant sur la notion d'*intérêt général*, dont le contenu n'est pas le même selon qui le mobilise. D'une part, l'État privilégie la rationalisation de

l'action publique, l'amélioration de son efficacité, la cohésion à l'échelle nationale et un soutien aux territoires les plus dynamiques. D'autre part, les acteurs des territoires locaux considèrent comme prioritaires le maintien des services publics (et la lutte contre la libéralisation des services) et le soutien aux territoires les plus défavorisés (Subra, 2012). À côté de cette conflictualité, rendant ambigu le rapport à l'État, s'engage une restructuration du pilotage des territoires : le gouvernement à distance apparaît (Epstein, 2006). Le rapport État/territoires est redéfini par un retour du premier dans la définition des projets des seconds, de par les outils que l'État met en place pour accéder à ses crédits (appels à projets, labels, indicateurs de performance). Aussi, l'État continue de contractualiser directement avec les territoires locaux à travers les Contrats de Ruralité par exemple. Notons que ce sont les nouveaux Contrats de Relance et de Transition Énergétique de l'ANCT qui seront à suivre désormais dans leur mise en œuvre puisque les premiers doivent être signés durant l'été 2021. Des acteurs voient dans la contractualisation un revirement du rôle de l'État : il deviendrait le coordinateur des collectivités locales. Ceci nous interpelle quant à la Région et à son rôle : que s'est-il passé pour que ses prérogatives soient ainsi remises en cause ? Car c'est bien la Région qui est censée, tout du moins dans l'architecture actuelle, être la principale interface entre l'État et les territoires locaux. La réforme du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (qui a provoqué la fusion des Régions ex-Midi-Pyrénées et ex-Languedoc-Roussillon en la Région Occitanie) participe largement d'un éloignement de la Région des territoires infra-régionaux : le lien entre élus est distendu (trop peu de Conseillers Régionaux jouent justement le rôle d'interface avec les territoires, des outils comme l'Assemblée des Territoires semblent insuffisants, les élus locaux ne participent plus à toutes les réunions du fait des distances à parcourir et les solutions numériques ne remédient pas complètement à ce problème), tout comme le lien aux techniciens de la Région. De plus, la Région Occitanie tend à normaliser et à médiatiser (*via* les structures supra-communautaires) son rapport aux territoires infra-régionaux pour rationaliser son action, comme le montrent les modalités de sa contractualisation (les Contrats Territoriaux, notamment). Un renversement des valeurs est mis au jour : l'État se voit attribuer les caractères de proximité, d'adaptation et de négociation qui sont habituellement attribués à la Région. État et Région sont à nouveau aux prises dans le contrôle du développement territorial, quitte à perturber la lisibilité du pilotage. Y a-t-il quelqu'un à la manœuvre ? Ou les territoires sont-ils soumis à négocier qui avec l'un, qui avec l'autre, au coup par coup et selon les opportunités ? Aussi, l'articulation des territoires entre eux ne semble pas au cœur des missions, ni de l'État, ni de la Région. L'inter-territorialité semble devoir relever d'une horizontalité : mais si nous pouvons lire le système territorial au prisme du modèle centre-périphérie, n'est-ce pas antithétique que de confier la coordination et le dialogue à des territoires entre lesquels il existe des rapports de domination ? Et en effet, à l'étude, les relations inter-territoriales horizontales montrent de nombreuses limites. Périphéries et centralités semblent manquer d'outils pour identifier les thématiques autour desquelles travailler (où quand un Président de Métropole vient voir les communautés de communes et leur dit de proposer des objets de coopération, sans en amener lui-même). Quand bien même celles-ci sont identifiées (comme le tourisme), peu de choses se

produisent : la compétition entre les territoires limite la mise en œuvre d'une coopération. Des outils existent, certes, comme les contrats de réciprocité. Mais ils ne génèrent pas d'avantages financiers et restent rares dans le paysage de la contractualisation. Leurs apports directs relèvent de l'organisation d'un dialogue entre territoires, ce qui est en soi intéressant. Cependant, les finalités assumées restent un positionnement privilégié vis-à-vis du marché qu'est le centre : nous assistons à une déclinaison de la compétition entre périphéries, mise en concurrence qui profite au centre en ce qu'il est en situation de monopsonne et, en tant que tel, est en situation de déterminer à son avantage les conditions de la contractualisation. Enfin, les objets et les modalités du dialogue restent subordonnés aux centres : les charges de périphérie sont invisibilisées et ne sont pas considérées comme des ressources qui pourraient être valorisées dans un marché de l'inter-territorialité (comme la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, la mise à disposition d'un environnement protégé, d'un paysage de qualité *etc.*) et le rapport de domination se lit jusque dans l'usage du tutoiement et du vouvoiement entre élus des centres et des périphéries. À cette situation, nous tentons de trouver une explication dans la gouvernance territoriale et dans ce que nous pensons être une crise de la démocratie représentative. De l'ambiguïté du rôle des intercommunalités (entre territoires de gestion et territoires de projets) et de l'ambiguïté d'un besoin d'implication des citoyens quand le mecano territorial est rendu toujours plus complexe, naît un paradoxe : l'information, la définition du projet de territoire et la décision sont toujours plus concentrées par quelques élus alors qu'apparaît un besoin croissant de concertation et de décision partagée. En effet, mobiliser les acteurs socio-professionnels favorise une meilleure adaptation et une territorialisation des politiques publiques, favorise le dynamisme et favorise la pérennité du projet territorial par son appropriation collective.

Nous voyons se dessiner un système territorial où les territoires coexistent plutôt qu'ils ne s'articulent entre eux. En posant ce constat, nous ne nions pas les coordinations qui existent : nous les mettons seulement au regard de ce qui se fait globalement et ne faisons que rappeler que, loin d'une inter-territorialité de solidarité, nous assistons encore et toujours à une production de politiques d'aménagement par les territoires et pour eux-mêmes, dans le cadre d'une compétition généralisée. Rien ne change fondamentalement, quand l'urgence est là. Car c'est bien par l'inter-territorialité que des enjeux majeurs comme la lutte contre le changement climatique, la gestion des mobilités, l'accessibilité aux services, le contrôle de l'artificialisation des sols *etc.* peuvent se voir relevés. (Re)découper les territoires et (re)distribuer les compétences entre eux, ce n'est pas s'occuper des territoires, et encore moins des populations. Les réformes engagées ne sont pas à la hauteur du sujet, qui concerne la redéfinition même du pacte État/territoires et des liens entre eux. Il n'est plus suffisant de seulement réajuster les politiques publiques. Des questions de fond se posent : déjà, a-t-on besoin de l'État ? Si oui, a-t-on besoin de toutes les politiques publiques qu'il mène ? Que faut-il réhabiliter ou non de l'État et de son rôle, au regard de son retrait apparent et des modifications de son action au cours des dernières décennies et au vu de la situation actuelle ? Il est conseillé qu'une thèse en urbanisme et aménagement fasse état de préconisations visant à proposer des pistes de résolution des problématiques soulevées. Nous n'y procédons pas, et ce pour une raison empirique. Nous n'avons

pas particulièrement orienté les entretiens vers l'énonciation de solutions par les acteurs, bien que nous ayons demandé, pour rappel, quelles étaient leurs relations aux centralités et quelles perspectives ils y donnaient. À cet égard, aucun d'entre eux n'a d'ailleurs abordé spontanément les moyens d'une amélioration de la pratique de l'inter-territorialité, ce qui nous semble, à nouveau, abonder dans le sens d'un manque d'appropriation de ce sujet. Nous avons donc peu, voire pas, de matière nous permettant de créer une boîte à outils de l'inter-territorialité. Cela dit, au vu des approfondissements de notre thèse, nous pouvons désigner trois axes de travail : un axe autour des relations inter-territoriales verticales, un axe autour des relations inter-territoriales horizontales et un axe à l'échelle intra-territoriale. Pour les trois axes, il s'agit de clarifier les rôles de chacun, de redéfinir la gouvernance et de construire les politiques publiques à partir et autour des habitants. Nous ne pensons pas pouvoir déterminer les modalités du changement paradigmatique qu'implique un tel remaniement. Si l'on voulait aller au bout du raisonnement, il nous faudrait en appeler à la redéfinition (et peut-être même, avant, à la réaffirmation) du pacte social et en appeler à une assemblée constituante : il nous semble impossible de résoudre les contradictions de la Cinquième République, qui cumule plus de 60 ans de réformes sédimentées. Nous faisons référence, en ce qui concerne notre sujet, aux contradictions liées à la décentralisation et à la place que garde l'État en matière de pilotage des territoires, ou encore à la démocratie représentative dans une gouvernance qui se voudrait partagée, pour des politiques publiques territorialisées. Le système territorial et démocratique est à reprendre en profondeur. Tout cela, en soi, mériterait de longues méditations, ne serait-ce que quant à la faisabilité d'une telle refonte et à ses objectifs.

Malgré les doutes que nous exprimons, nous ne fléchissons pas et, motivé par notre ambition à établir une pragmatique de l'inter-territorialité, nous tentons déjà de déterminer quels sont les leviers d'une amélioration des pratiques dans le contexte qui est le nôtre aujourd'hui. C'est exactement l'objet du programme que nous avons proposé en réponse à l'appel à projets de la POPSU Territoires avec François Taulelle, programme qui a été retenu en janvier 2021 et qui est en cours de réalisation. Engagé dans un travail de recherche-action, nous collaborons avec d'autres chercheurs, des élus locaux et des professionnels de l'aménagement (techniciens et bureaux d'études) sur les cas de la petite ville de Martel et de l'intercommunalité des Causses et Vallée de la Dordogne (dans le Lot). Le projet aborde trois thèmes : les flux villes-campagnes (avec la volonté des élus d'un maintien d'une économie diversifiée afin de limiter la dépendance croissante au tourisme et au flux de visiteurs urbains), les services aux populations (avec une problématique concernant la saisonnalité de l'activité et par conséquent une accessibilité contrariée aux services pour les populations permanentes lors des périodes hors-saison touristiques) et l'inter-territorialité horizontale (avec une communauté de communes, dans le Nord du département du Lot, maillée par un réseau de petites villes qui tentent de se coordonner pour répondre aux besoins des populations). Nous partons d'un cas empirique et, dans notre volonté qui est celle d'impliquer les habitants – nous essayons de limiter nos propres contradictions –, nous mobilisons la population dans le cadre d'une concertation, assurée autour d'ateliers, de balades urbaines et d'une exposition de photographies d'art. Certes, nous ne bousculons pas les codes de la participation, mais

tel n'est pas notre but : nous essayons simplement d'accompagner, à notre mesure, c'est-à-dire en le proposant et en l'observant avant tout, un changement dans la conception de l'aménagement des territoires et dans l'apprentissage des dialogues qu'il implique.

Également, nous avons rejoint un groupe de travail en réponse à un autre appel à projets, porté là-aussi par la POPSU et financé par le Réseau Rural Français. Nous sommes une douzaine de chercheurs, coordonnés par Max Rousseau (CIRAD, UMR Art-Dév), et notre sujet de recherche est la qualification des mobilités résidentielles qui ont lieu depuis le début de la pandémie de Covid-19 : assistons-nous à des mobilités induites par une nouvelle modification des représentations des catégories spatiales ou seulement à un renforcement de flux préexistants à la crise sanitaire ? Il s'agit d'une seconde opportunité où nous pouvons prolonger nos travaux sur l'analyse et la qualification des flux entre les territoires. Ce programme repose sur six terrains dans toute la France dont l'outre-mer (Cévennes, Corbières, Guadeloupe, Lot, Vosges et Pilat). Il nous ouvre à d'autres lieux d'études que la région Occitanie, dont nous connaissons les limites dans notre thèse : comme toute monographie, elle permet d'observer des cas très précis et de rentrer dans un niveau de détail difficilement accessible par ailleurs. En revanche, elle limite la comparaison et, dans notre cas, la comparaison à d'autres régions françaises et européennes, puisqu'il serait indéniablement enrichissant d'ouvrir notre recherche à d'autres pratiques de l'inter-territorialité. Nous avons privilégié la comparaison entre périphéries au sein d'une seule région pour limiter, dans notre analyse, une multiplication de facteurs exogènes. Enfin, rappelons que nous avons expliqué notre choix méthodologique d'aborder l'inter-territorialité depuis les périphéries. Cela ne nous empêche pas d'envisager sérieusement des enquêtes complémentaires, comme nous avons déjà pu le signaler, auprès des acteurs technico-administratifs de l'État, de la Région et des Métropoles pour diversifier notre approche de l'inter-territorialité en multipliant les points de vue dessus.

Pour conclure définitivement cette thèse, et néanmoins inviter à poursuivre notre réflexion : non, nous n'avons pas atteint un quelconque âge transactionnel que d'aucuns évoquent. Et non, nous n'avons pas cru que cet âge transactionnel n'ait jamais été autre chose qu'un prétexte au débat. Toutes les propositions théoriques, pour peu qu'elles soient argumentées, sont autant d'occasions de nourrir nos réflexions d'urbanistes et d'aménageurs et de tenter, d'une part, d'améliorer les pratiques et, d'autre part, de participer au renouvellement du récit territorial. Poser la focale sur l'inter-territorialité et en mener une critique, comme nous l'avons fait dans ce travail de recherche, permet seulement de continuer à nous questionner plus globalement sur les modalités de l'aménagement et sur ses finalités, et de participer à ce grand débat collectif qui n'est pas près d'être clos.

Bibliographie

Bibliographie générale

A

ABRANTES Patricia, SOULARD Christophe, JARRIGE Françoise et LAURENS Lucette, 2010, « Dynamiques urbaines et mutations des espaces agricoles en Languedoc-Roussillon (France) », *Cybergéo, European Journal Of Geography*, [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/22869> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.22869> Espace, Société.

AMAND Rudy, CORBIN Stéphane, CORDELLIER Maxime et DELÉAGE, 2015, « Les agriculteurs face à la question énergétique : mythe de la transition et inertie du changement », *SociologieS* [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/5010>

ASCHER François, 2009, « Mobilités, écologie et métropolisation. La construction sociale du marché de l'environnement », pp. 67 à 85, in Gilles Sénécal et Laurence Bherer (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Presses de l'Université du Québec, 291 p.

ASCHER François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 346 p.

AUDIER Serge, 2013, « Les paradigmes du "néolibéralisme" », *Cahiers Philosophiques*, vol. 2, n°133, pp. 21-41.

AUGÉ Marc, 2010, « Retour sur les "non-lieux". Les transformations du paysage urbain », *Communications*, Éditions Le Seuil vol. 2, n°87, pp. 171-178.

AUGÉ Marc, 1997, *L'Impossible Voyage. Le tourisme et ses images*, Paris, Éditions Payot & Rivages, Collection Petite Bibliothèque, 187 p.

AUGÉ Marc, 1992, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Éditions du Seuil, Paris, 149 p.

AUST Jérôme, CRESPIY Cécile, EPSTEIN Renaud et REIGNER Hélène, 2013, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, n°90, pp. 3-21, [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/sds/488>

B

BAHERS Jean-Baptiste et DURAND Mathieu, 2018, « Quelle matérialité pour les relations ville-campagne ? Les enjeux de l'économie circulaire », *Pour*, n°236, pp. 135-151.

BARLES Sabine, 2018, « Métabolisme urbain, transitions socio-écologiques et relations ville-campagne », *Pour*, n° 236, pp. 49-54.

BARLES Sabine, 2017, « Écologie territoriale et métabolisme urbain : quelques enjeux de la transition socioécologique », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, n°5, pp. 819-836.

BARLES Sabine, 2010, « Les villes : parasites ou gisements de ressources ? », *La Vie des idées* [En ligne] URL : <https://laviedesidees.fr/Les-villes-parasites-ou-gisements.html>

BARLES Sabine, 2008, « Comprendre et maîtriser le métabolisme urbain et l'empreinte environnementale des villes », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°52, pp. 21-26.

BARTHE Laurence et MILIAN Johan, 2011, « Les espaces de la faible densité – état des lieux et problématiques », pp. 141-160, in DATAR, « *Des systèmes spatiaux en perspective* », *Revue d'études et de prospective*, n°3, collection Territoires 2040, Paris, 169 p.

BÉAL Vincent et ROUSSEAU Max, 2014, « Alterpolitiques! », *Métropoles*, n°15, [En ligne] URL : <http://metropoles.revues.org/4948>

BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud et PINSON Gilles, 2015, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, n°3, pp. 103-127.

BÉHAR Daniel, 2017, « Fracture territoriale : le frisson qui rassure », pp. 17-26, in Esther Benbassa et Jean-Christophe Attias (dir.), *Nouvelles relégations territoriales*, CNRS Éditions, 200 p.

BÉHAR Daniel, 2014, *Repenser le rural, en finir avec un certain développement local*, conférence, 20èmes controverses européennes de Marciac, 5 p.

BÉHAR Daniel, ESTÈBE Philippe et VANIER Martin, 2014, « Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? », *Métropolitiques* [En ligne] URL : <http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html>.

BÉHAR Daniel et ESTÈBE Philippe, 2011, « Aménagement du territoire. Une mise en perspective », pp. 288-297, in Collectif La Découverte, *L'état de la France – 2011-2012*, La Découverte, collection l'état du monde, 444 p.

BERROIR Sandrine, CATTAN Nadine, DOBRUSZKES Frédéric, GUÉROIS Marianne, PAULUS Fabien et VACCHIANI-MARCUZZO Céline, 2017, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/27945> ; DOI : 10.4000/cybergeo.27945

BERROIR Sandrine, CATTAN Nadine, GUÉROIS Marianne, PAULUS Fabien et VACCHIANI-MARCUZZO Céline, 2012, « Les systèmes urbains français. Synthèse », *Travaux en ligne*, n°10, DATAR, 16 p.

BIDET Alexandra, QUÉRÉ Louis et TRUC Gérôme, 2011, « Ce à quoi nous tenons. Dewey et la formation des valeurs », pp. 5-64, introduction à DEWEY John, *La Formation des valeurs*, Paris, la Découverte, 238 p.

BILLAUDOT Bernard, 2006, « Économie des conventions et théorie de la régulation : de la comparaison à la confrontation », *Économie et institutions*, n°8 [En ligne] URL : <http://ei.revues.org/1119>

BILLAUDOT Bernard, 2008, « Une vision institutionnaliste, historique et pragmatique de l'objet de la science économique », *L'Homme et la société*, vol. 4, n° 170-171, pp. 93-126.

BILLEN Gilles, GARNIER Josette et BARLES Sabine, 2012, "History of the urban environmental imprint : introduction to a multidisciplinary approach to the long-term relationships between Western cities and their hinterland", *Regional Environmental Change*, vol. 2, Issue 2, pp. 249-253.

BLANCARD Stéphane, DÉTANG-DESSENDRE Cécile et RENAHY Nicolas (coord.), 2016, *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Éditions Quæ, Versailles, 161 p.

BLANCHET Mickaël, 2018, « Gérontocroissance et territoires : quel potentiel pour la silver économie ? », *Population & Avenir*, vol. 4 n°739 [En ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2018-4-page-4.htm>

BLONDEL Jacques, 1995, *Biogéographie. Approche écologique et évolutive*, Éditions Masson, Collection d'écologie, Paris, 297 p.

BOGNON Sabine, 2014, *Les transformations de l'approvisionnement alimentaire dans la métropole parisienne. Trajectoire socio-écologique et construction de proximités*, Thèse, Géographie, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 405 p.

BOLTANSKI Luc et ESQUERRE Arnaud, 2017, *Enrichissement. Une critique de la marchandise*, Éditions Gallimard, 663 p.

BONNAL Liliane, FAVARD Pascal, LAURENT Thibault et RUIZ-GAZEN Anne, 2011, « Pourquoi le coût de l'éducation est-il plus élevé en zone rurale ? Le cas de la région Midi-Pyrénées », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°5, pp. 887-910.

- BONO Pierre et TOUZARD Jean Marc, « La contribution de l'agriculture à l'emploi régional », *Économie rurale*, n°253, p71-77, 1999.
- BONTRON Jean Claude, 1984, *Les emplois induits par l'agriculture*, Société d'Etudes Géographiques Economiques et Sociologiques Appliquées (SEGESA), 39 p.
- BOUBA-OLGA Olivier, 2019, *Pour un nouveau récit territorial*, PUCA, Collection Les conférences POPSU, 29 p.
- BOUBA-OLGA Olivier, 2018, *Les fonctions métropolitaines sont-elles de plus en plus métropolitaines ?* [En ligne] URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01777495/>
- BOUBA-OLGA Olivier, 2017, *Dynamiques territoriales. Eloge de la diversité*, Atlantique, Éditions de l'Actualité scientifique Nouvelle-Aquitaine, Poitiers, 100 p.
- BOUBA-OLGA Olivier et GROSSETTI Michel, 2018, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* [En ligne] URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699/>
- BOUBA-OLGA Olivier et GROSSETTI Michel, 2015, « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 7, n°143, pp.117-144.
- BOUBA-OLGA Olivier et GROSSETTI Michel, 2014, « L'avantage économique apparent des métropoles : un problème de méthode de calcul ? », *Question de Méthode* [En ligne] URL : <http://methode.hypotheses.org/164>.
- BOUBA-OLGA Olivier, GROSSETTI Michel et TUDOUX Benoît, 2016, « On voit des métropoles partout, sauf dans les statistiques », [En ligne] URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01276897/>
- BOUTET Didier, 2006, « L'importance d'une dynamique résidentielle dans le rural isolé », *Revue d'économie régionale & urbaine*, pp. 781-798.
- BRAUN Arthur, 2016, « Loi NOTRe et périmètre des EPCI à fiscalité propre : modalités d'élaboration et de mise en œuvre des nouveaux schémas », *Civitas Europa*, n°36, pp. 197-202.
- BRUNET Roger, FERRAS Robert et THÉRY Hervé, [1993] 2005, *Les mots de la géographie, La Documentation Française*, Collection Dynamiques du Territoire, 518 p.
- BRUNETTO Marc, CARRÉ Denis, LEVRATTO Nadine et TESSIER Luc, 2017, *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, Rapport de recherche pour France Stratégie, le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, l'Institut CDC pour la Recherche, Caisse des Dépôts, 70 p.

BUCHS Arnaud, 2016, « Processus de qualification et construction d'un compromis institutionnel territorialisé. La gestion intégrée de l'eau par bassin dans le canton de Fribourg (Suisse) », *Développement durable et territoires*, vol. 7, n°3 [En ligne] URL : <http://developpementdurable.revues.org/11423>

BUCKET Nicolas, 2011, « Territoire, innovation et développement durable : l'émergence d'un nouveau régime conventionnel ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°5, pp. 911-940.

C

CAILLOSSE Jacques, 2005, « Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? Éléments de réponse du droit français », pp. 137-159, in Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard (dir.), *Jeux d'échelles et transformation de l'Etat : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Presses Université Laval, 527 p.

CARON Armelle et TORRE André, 2005, « Conflits d'usages et de voisinages dans les espaces ruraux », pp. 297-314, in André Torre et Maryline Filippi (coord.), *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, INRA, Un point sur, 322 p.

CAUCHI-DUVAL Nicolas, BÉAL Vincent et ROUSSEAU Max, 2016, « La décroissance urbaine en France: des villes sans politique », *Espace populations sociétés* [En ligne] URL : <http://eps.revues.org/6112> ; DOI : 10.4000/eps.6112

CAUCHI-DUVAL Nicolas, CORNUAU Frédérique et RUDOLPH Mathilde, 2017, « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*, [En ligne] URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France,1093.html>

CAZUC Alain, 2016, *Monoblet. Chroniques de la veille*, Éditions Aum, Nîmes, 115 p.

CHANDIVERT Arnaud et SAGNES Sylvie, 2016, « Promouvoir la localité à l'heure de la globalisation », *Ethnologie française*, vol. 46, n°4, pp. 611-622.

CHARMES Éric, 2019, *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Éditions du Seuil, Paris, 105 p.

CHARMES Éric, 2015, « Les péripéties statistiques du périurbain : entre ruralité et urbanité », *Citego* [En ligne] URL : http://www.citego.org/bdf_fiche-document-29_fr.html

CHARMES Éric, 2013, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Études foncières*, ADEF (Association Des Etudes Foncières), pp.23-28.

CHARMES Éric, 2011, *La ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses universitaires de France, Paris, 296 p.

- CHARMES Éric, LAUNAY Lydie, VERMEERSCH Stéphanie, 2013, « Le périurbain, France du repli ? », *La Vie des idées.*, [En ligne] URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01419200/>
- CHAZE Milhan, 2017, « Les petites villes : pôles commerciaux en déclin ou centralités d'avenir ? », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, [En ligne] URL : <http://tem.revues.org/4026>
- CHOAY Françoise, 1994, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », pp. 26-35, in Jean Dethier et Alain Guiheux (dir.), *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*, Éditions du centre Pompidou, Paris, 467 p.
- CHOAY François, 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Éditions du Seuil, Paris, 348 p.
- CHRISTIN Rodolphe, 2017 [2010], *Manuel de l'anti-tourisme*, Éditions Écosociété, Montréal, 141 p.
- CHRONIQUES DU DÉSERT, 2019, *Le Désert Urbain*, Éditions Grévis, Caen, 304 p.
- CLAVAL Paul, 2017, *Géo-épistémologie*, Éditions Armand Colin, 126 p.
- CLEMENTS Frederic E., 1936, "Nature and structure of the climax", *Journal of Ecology*, vol. 24, n°1, pp. 252-284.
- CLERGEAU Philippe (dir.), 2011, *Ville et biodiversité. Les enseignements d'une recherche pluridisciplinaire*, Presses Universitaires de Rennes, 235p.
- CLERVAL Anne, 2013, *Paris sans le peuple. La gentrification de la capitale*, Éditions La Découverte, Paris, 256 p.
- COLLECTIF PUMA, 2019, *Carrière Misery. Destruction de la ville sauvage*, Éditions à la criée, Nantes, 87 p.
- COQUARD Benoît, 2019, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, La Découverte, 216 p.
- COURANT Dimitri, 2020, « La Convention Citoyenne pour le Climat. Une représentation délibérative », *Revue Projet*, C.E.R.A.S, n°378 [En ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-projet-2020-5-page-60.htm>
- COURCELLE Thibault, FIJALKOW Ygal et TAULELLE François (dir.), 2017, *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Presses Universitaires de Rennes, 253 p.

D

- DANIEL-LACOMBE Éric et ZETLAOUI-LÉGER Jodelle, 2013, « Vers une coproduction et une hybridation des savoirs dans les projets d'urbanisme ? Analyse d'un dispositif d'assistance à maîtrise

d'ouvrage », pp. 51-61, in Agnès Deboulet et Héloïse Nez, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Presses Universitaires de Rennes, 138 p.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian, 2014, *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Éditions La Découverte, Paris, 593 p.

DAVEZIES Laurent, 2015, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Éditions du Seuil, 102 p.

DAVEZIES Laurent, 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Éditions du Seuil, 111 p.

DAVEZIES Laurent, 2008 (a), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Éditions du Seuil, 110 p.

DAVEZIES Laurent, 2008 (b), « Il y a économie résidentielle et économie résidentielle... », *Pour*, vol. 4, n°199, pp. 50-52, [En ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-pour-2008-4-page-50.htm>

DAVEZIES Laurent et PECH Thierry, 2014, *La nouvelle question territoriale*, Éditions Terra Nova, 30 p.

DAVEZIES Laurent et PECH Thierry, 2014, *La nouvelle question territoriale*, Terra Nova, 30 p.

DEL CORSO Jean-Pierre et KEPHALIACOS Charilaos, 2012, « Améliorer la gouvernance territoriale de biens publics environnementaux au moyen d'institutions discursives », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n°4, pp. 393-409.

DELFINI Antonio et SNORIGUZZI Rafaël, 2019, *Contre Euralille. Une critique de l'utopie métropolitaine*, Éditions Rue des Étaques, 128 p.

DELPIROU Aurélien, 2018, « La couleur des gilets jaunes », *La Vie des idées* [En ligne] URL : <https://laviedesidees.fr/La-couleur-des-gilets-jaunes.html>

DENOËL Mathilde, 2019, *Rapports de pouvoir dans l'activité minière : entre modèle néo-extractiviste et variations territoriales. Le cas des provinces de Jujuy, San Juan et Mendoza en Argentine*, Thèse, Géographie, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 387 p.

DEPRAZ Samuel, 2020, *Justice spatiale et ruralité*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Géographie, Université Paris Nanterre, 211 p.

DEPRAZ Samuel, 2017, *La France de marges. Géographie des espaces « autres »*, Éditions Armand Colin, 287 p.

DESJARDINS Xavier, 2011, « Pour l'atténuation du changement climatique, quelle est la contribution possible de l'aménagement du territoire ? », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/23531>

DESJARDINS Xavier et VANIER Martin, 2017, « Pistes pour une refondation, urgente, de l'aménagement du territoire », *Telos* [En ligne] URL : <https://www.telos-eu.com/fr/societe/pistes-pour-une-refondation-urgente-de-lamenagemen.html>

DESVAUX Pierre, 2017, *L'arraisonnement des milieux urbains : analyse des flux cataboliques au Caire (Égypte) et à Lyon (France)*, Thèse, Géographie, Université Grenoble Alpes, 447 p.

DI MÉO Guy, 1998, *Géographie sociale et territoires*, Éditions Nathan, Paris, 320 p.

DORÉ Gwénaél, 2020 (a), « Les Régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016 », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, pp. 533-554.

DORÉ Gwénaél, 2020 (b), « Les Régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016 », *Métropolitiques*, [En ligne] URL : <https://metropolitiques.eu/Quelles-cooperations-entre-les-metropoles-et-les-territoires-voisins.html>

DORÉ Gwénaél, 2019, « Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux en France ? Les pactes État-métropoles et l'expérimentation des contrats de réciprocité », *L'information géographique*, vol. 83, n°4, pp. 55-78.

DORÉ Gwénaél, 2017, *Hors des métropoles, point de salut ? Les capacités de développement des territoires non-métropolitains*, Éditions L'Harmattan, Paris, 352 p.

DORÉ Gwénaél et CHAHID Mohammed, 2019, « Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : les contrats de ruralité », *Économie rurale*, vol. 3, n° 369, pp. 103-118. DUBET François, 2011, « Égalité des places, égalité des chances », *Études*, 2011 | 1, tome 414, pp. 31-41.

DUBOIS Vincent, 2010, « Politiques au guichet, politique du guichet », *Politiques publiques 2*, pp. 265-286.

DUMONT, Gérard-François, 2017, « Territoires : le modèle « centre-périphérie » désuet », *Outre-Terre*, vol. 2, no. 51, pp. 64-79.

DUMONT Gérard-François, 2012, « Un meurtre géographique : la France rurale », *Population & Avenir*, n°707, pp3-3.

DUMONT Hugues, EL BERHOUMI Mathias, NÉGRIER Emmanuel et SIMOULIN Vincent, 2018, « Les recompositions territoriales : aux carrefours de l'Union Européenne, des États-Nations et des Régions. Présentation du dossier », *Droit et société*, n°98, pp. 7-13.

DURANTHON Arnaud, 2018, *L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? Etude pour l'Assemblée des départements de France*, [En ligne] URL : <http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/10/Etude-v.-definitive-pour-impression.pdf>

DUVERNOY Isabelle et GAMBINO Mélanie, 2021, "Where to find nature? Connecting with nature in urban and non-urban areas in southwestern France", *GeoJournal*, [À paraître]

E

EPSTEIN Renaud, 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol.2, n°65, pp. 457-482.

EPSTEIN Renaud, 2013, « Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet », *The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville*, vol. 2, n°34, pp. 91-102.

EPSTEIN Renaud, 2006, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, pp. 96-111.

ESPING-ANDERSEN Gøsta, [1990] 1999, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 310 p.

ESTÈBE Philippe, 2015 (a), *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, Collection La Ville en Débat, Paris, 88 p.

ESTÈBE Philippe, 2015 (b), « L'impossible réforme territoriale », entretien transcrit et révisé par Laurence Vet et Michel Lussault, *Tous urbains*, vol. 2, n°10, pp. 40-53.

ESTÈBE Philippe, 2005, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, vol. 1, n°121, pp. 66-75.

F

FABUREL Guillaume, 2018, *Les métropoles barbares. Démondialiser la ville, désurbaniser la terre*, Éditions Le Passager Clandestin, 370 p.

FOL Sylvie et CUNNINGHAM-SABOT Emmanuèle C., 2010, « "Déclin urbain" et *Shrinking Cities* : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de géographie*, vol. 4, n°674, pp. 359-383.

FOUCAULT Michel, 1984 [1967], « Des espaces autres (Conférence au Cercle d'études architecturales) », *Architecture, Mouvement, Continuité*, n°5, pp. 46-49.

G

GARNIER Jacques et ZIMMERMANN Jean-Benoît, 2018, « Proximités et solidarités : de l'État-Providence aux Communs Sociaux » [En ligne] URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01715144/>

GÉNOT Jean-Claude, 2006, *Vers un changement " climacique " ?*, Courrier de l'environnement de l'INRA, n°53 pp. 129-132.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2019, « Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie », *Metropolitiques* [En ligne] URL : <https://www.metropolitiques.eu/Le-destin-de-la-ville-metropolitaine-est-indissociable-de-sa-peripherie.html>.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2016, « La métropolisation se différencie-t-elle vraiment de la périurbanisation ? », *Skyscraper* [En ligne] URL : <https://skyscraper.hypotheses.org/123#more-123>

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2015, *La métropolisation en question*, Presses universitaires de France, Paris, 113 p.

GILSON Étienne, 1994 [1948], *L'être et l'essence*, Editions Vrin, Paris, 392 p.

GRATALOUP Christian, 2005, « Centre/Périphérie », *Hypergéométrie* [En ligne] URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article10>

GRISON Jean-Baptiste, RIEUTORT Laurent et FOURNIER Mauricette, 2017, « Quelle innovation sociale pour un territoire et une ressource marginalisée ? L'exemple de la filière laine en Margeride », pp. 39-50, in Christine Margetic, Hélène Roth et Michaël Pouzenc (dir.), *Les campagnes européennes : espaces d'innovations dans un monde urbain*, Presses Universitaires du Midi, Toulouse, 222 p.

GRISONI Anahita, MILANESI Julien, PELENC Jérôme et SEBASTIEN Léa, 2018, *Résister aux grands projets inutiles et imposés. De Notre-Dame-des-Landes à Bure*, Éditions Textuel, Paris, 155 p.

GUÉROIS Marianne et PUMAIN Denise, 2017, « Des tendances de l'urbanisation en France et en Europe », pp. 57-66, in Béatrice Béchet, Yves Le Bissonnais et Anne Ruas (coord.), *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Rapport de recherche, INRA, 618 p.

GUILLOY Christophe, 2014, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, Paris, 192p.

GUMUCHIAN Hervé et PECQUEUR Bernard (dir.), 2007, *La ressource territoriale*, Éditions Economica, 252p.

GWIAZDZINSKI Luc, 2016, « De l'hybridation territoriale à la créolisation des mondes », pp. 311-334, in Luc Gwiazdzinski (dir.), *L'hybridation des mondes*, Éditions Elya, Grenoble, 344 p.

H

HARTOG François, 2003, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Éditions du Seuil, 272 p.

HARVEY David, 2018 [2000], *Géographie de la domination. Capitalisme et production de l'espace*, Éditions Amsterdam, Paris, 143 p.

HARVEY David, 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Paris, Éditions Amsterdam, 93 p.

HAUTREUX Jean et ROCHEFORT Michel, 1965, « Physionomie générale de l'armature urbaine française », *Annales de géographie*, vol.74, n°406, pp. 660-667.

HEINICH Nathalie, 2018, *Ce que n'est pas l'identité*, Éditions Gallimard, 134 p.

HEINICH Nathalie, 2017, *Une approche sociologique des valeurs*, Éditions Gallimard, 405 p.

HERVIEU Bertrand et VIARD Jean, 1996, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, Éditions de L'Aube, Marseille, 160 p.

HILAL Mohamed, SCHAEFFER Yves, DÉTANG-DESSENDRE Cécile, 2013, « Espaces ruraux et ruptures territoriales », pp. 62-67, in Laurent Eloi, *Vers l'égalité des territoires – Dynamiques, mesures, politiques*, Rapport à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, La documentation française, 534 p.

HILAL Mohamed, BARCZAK Aleksandra, TOURNEUX François-Pierre, SCHAEFFER Yves, HOUDART Marie, CREMER-SCHULTE Dominik, 2012, *Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne)*, Synthèse, DATAR [En ligne] URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00911232/>

J

JAILLET Marie-Christine, 2009, « Contre le territoire : la "bonne distance" », pp. 115-121, in Martin Vanier (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, 228 p.

JEAN Yves, 2008, « De l'Etat aménageur aux nouveaux territoires de l'action publique », pp. 27-63, in Yves Jean et Martin Vanier, *La France. Aménager les territoires*, Éditions Armand Colin, Paris, 335 p.

JEBEILI Cécile, 2019, « La différenciation territoriale en droit », in *séminaire de l'axe Différenciations Territoriales et Actions Collectives*, Mariette Sibertin-Blanc (coord.), LISST, Université Toulouse 2 Jean Jaurès.

JOUSSEAUME Valérie, 2021, *Plouc Pride. Un nouveau récit pour les campagnes*, Éditions de l'Aube, 304 p.

JOUSSEAUME Valérie et TALANDIER Magali, 2016, « Bourgs-centres et petites villes en France », *Territoire en mouvement*, n°32, [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/tem/3887>

L

LABAT Aurélio, 2016, *Les territoires de la métropole : quand l'économie agricole contribue à la circulation des valeurs*, Mémoire de Master 2 Aménagement et Projets de Territoires, Université Toulouse – Jean Jaurès, 119 p.

LABAT Aurélio, 2015, *Les influences économiques de la métropole toulousaine sur ses territoires périphériques*, Mémoire de Master 1 Aménagement et Projets de Territoires, Université Toulouse – Jean Jaurès, 76 p.

LABORIE Jean-Paul, 1978, *Les petites villes dans le processus d'urbanisation*, Thèse, Géographie, Université du Mirail Toulouse 2, 519 p.

LANDEL Pierre Antoine, MAO Pascal, REY Andréas et ROBINET Nicolas, 2017, « Les dynamiques des arrière-pays méditerranéens français : Une marqueterie territoriale entre marge et périphérie », in Hélène Roth, *Espaces fragiles, Construction scientifique, dynamiques territoriales et action publique*, Presses Universitaires Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 260 p.

LE CARO Yvon, 2007, *Les loisirs en espace agricole. L'expérience d'un espace partagé*, Presses Universitaires de Rennes, 431 p.

LEFEBVRE Henry, 2009 [1967], *Le droit à la ville*, Éditions Economica, Paris, 135 p.

LEFEBVRE Henri, 1972, *Espace et politique*, Éditions Anthropos, Paris 174 p.

LÉVY Jacques, 1994, « Oser le désert ? Des pays sans paysans », *Sciences Humaines*, hors-série n°4, pp. 6-9.

LÉVY Jacques et LUSSAULT Michel, 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Éditions Belin, Paris, 1228 p.

LÉVY Jacques, 2013, *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Éditions Fayard, 245 p.

M

MAGNAGHI Alberto, 2014, *La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun*, Eterotopia France / rhizome, Paris, 174 p.

MARGETIC Christine, ROTH Hélène et POUZENC Michaël (dir.), 2017, *Les campagnes européennes : espaces d'innovations dans un monde urbain*, Presses Universitaires du Midi, Toulouse, 222 p.

MATHIEU Nicole, 2017, « La nature et le rural. Rétro-lecture d'un moment scientifique pour une recherche à venir », pp. 61-90, in Philippe Hammann, *Ruralité nature et environnement*, Éditions ERES, 528 p.

MATHIEU Nicole, 2016, « Modes d'habiter », « cultures de la nature » : des concepts indissociables », pp.567-581, in : Aurélie Chone, Isabelle hajek, Philippe Hammann (dir.), *Guide des humanités environnementales*, Éditions Septentrion, 632 p.

MATHIEU Nicole, 2014, « Mode d'habiter : un concept à l'essai pour penser les interactions hommes-milieus », in Robert Chenorkian, Samuel Robert (dir.), *Les interactions hommes-milieus. Questions et pratiques de la recherche en environnement*, Éditions Quæ, pp. 97-130.

MATHIEU Nicole, 2010, « Le concept de mode d'habiter à l'épreuve du développement durable », *Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France*, vol. 96, n°4, pp. 41-45

MATHIEU Nicole, 2006, « La géographie rurale française face à l'utopie du développement durable : quelles réactions, quelles perspectives ? », *Boletín de la A.G.E.*, n°41, 2006, pp. 39-67.

MATHIEU Nicole, 2004, « Les relations ville-campagne : quel sens, quelle évolution ? », *Pour* [En ligne]
URL : <https://www.researchgate.net/publication/305390082>

MATHIEU Nicole, 1998, « La notion de rural et les rapports ville / campagne en France : les années quatre-vingt-dix », *Économie Rurale*, n° 247, pp. 11-20.

MATHIEU Nicole, 1990, « La notion de rural et les rapports ville-campagne en France. Des années cinquante aux années quatre-vingts », *Économie Rurale*, n° 197, pp. 35-41.

MATHIEU Nicole, 1982, « Questions sur les types d'espaces ruraux en France », *L'Espace Géographique*, vol. 11, n° 2, pp. 195-210.

MERRIEN François-Xavier, 2007 [1997], *L'État-providence*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 127 p.

MILHAUD Olivier, 2017, « La France des marges », *Documentation photographique*, n°8116, Paris, 64 p.

MIMEUR Christophe, POINSOT Philippe, PROULHAC Laurent, RUAULT Jean-François et TERRAL Laurent, 2017, *Navetteurs et fuites de salaires : ampleur et disparités dans les zones d'emploi en France entre 1999 et 2012*, 54ème colloque de l'ASRDLF, Athènes, Grèce.

MIRAMONT Lucie, 2020, *Recompositions sociales depuis une scène indépendante à Lima – Cumbia fusión et gráfica popular dans un contexte néolibéral*, Thèse, Anthropologie sociale et ethnologie, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 395 p.

MOINE Alexandre, 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2006 vol.2, Tome 35, pp. 115-132.

MOLLARD Amédée, 2001, « Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente », *Économie rurale*, n°263, pp. 16-34.

MORA Olivier (dir.), 2008, *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, INRA, Paris, 82 p.

MOREL JOURNEL Christelle et SALA PALA Valérie, 2018, « La ville en décroissance, laboratoire du droit à la ville ? », *Métropolitiques*, [En ligne] URL : <https://www.metropolitiques.eu/La-ville-endeCroissance-laboratoire-du-droit-a-la-ville.html>.

MORIN Edgar, 2005 [1990], *Introduction à la pensée complexe*, Éditions du Seuil, Paris, 158 p.

N

NAVEREAU Brice, TALLEC Josselin et ZULIANI Jean-Marc, 2019, « Les logiques territoriales des "modes de production" de petites villes. Vers une lecture renouvelée des centralités ? », *Belgeo* n°3 [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/35017> ; DOI : 10.4000/belgeo.35017

O

OSTROM Elinor, 2010, *La Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Éditions de Boeck, 300p.

OTTO Hans-Jürgen, 1998, *Écologie forestière*, Éditions Institut pour le Développement Forestier, Paris, 397p.

P

PECQUEUR Bernard, 2001, « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés », *Économie rurale*, n°261, p37-49.

PECQUEUR Bernard et TALANDIER Magali, 2011, « Les espaces de développement résidentiel et touristique. État des lieux et problématiques », *Territoires 2040 : revue d'études et de prospective, Documentation française*, DATAR, [En ligne] URL : hal-01353484

PELENC Jérôme, 2014, *Développement humain responsable et aménagement du territoire. Réflexions à partir de deux réserves de biosphère périurbaines en France et au Chili*, Thèse, Environnement et Société, Université de la Sorbonne nouvelle – Paris III, 479 p.

PERRIER-CORNET Philippe, 2017, « Les sciences sociales et les mutations des mondes ruraux », *Études rurales*, n°200 [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/11660>

PERRIER-CORNET Philippe (dir.), 2002, *Repenser les campagnes, Bibliothèque des territoires*, Edition de l'Aube-Datar, Paris, 208p.

PERRIN Thomas, 2020, *Refaire région. Pour une reconsidération de la région en aménagement, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches*, Université Montpellier 3, Aménagement et urbanisme.

PERROUX François, 1981, *Pour une philosophie du nouveau développement*, Éditions Aubier, Presses de l'UNESCO, Paris, 279 p.

PISTRE Pierre et RICHARD Frédéric, 2018, « Seulement 5 ou 15 % de ruraux en France métropolitaine ? Les malentendus du zonage en aires urbaines », *Géoconfluences* [En ligne] URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/france-espaces-ruraux-periurbains/articles-scientifiques/definition-espace-rural-france>

PRALY Cécile, 2010, *Nouvelles Formes de valorisation territoriale en agriculture. Le cas de l'arboriculture de la Moyenne Vallée du Rhône*, Thèse, Géographie, Aménagement et Urbanisme, Université Lumière Lyon 2, 422 p.

PROST Brigitte, 2004, « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, vol.2, n° 79, pp. 175-182.

PUMAIN Denise, 2004, « Système », *Hypergéographie* [En ligne], URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article5>

R

RAFFESTIN Claude, 2019 [1980], *Pour une géographie du pouvoir*, Editions LITEC, Collection Géographie économique et sociale, Paris, 250p.

REVELLI Bruno, 2019, « Le rôle des transports dans la construction d'une nouvelle légitimité régionale : le cas de l'Occitanie », *Sud-Ouest européen*, n°48 [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/soe/5898>

REYNAUD Alain, 1981, *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Presses Universitaires de France, Paris, 263 p.

REYNAUD Alain, 1980, « Les rapports entre le centre et la périphérie. Le coefficient de variation, technique simple de mesure de l'allométrie », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n°41-42, pp. 71-81

RIEUTORT Laurent, 2017, « La ruralité en France : des potentiels oubliés ? », *Populations et Avenir*, vol. 1, n°731, pp. 4-7.

RIEUTORT Laurent, 2009, « Dynamiques rurales françaises et reterritorialisation de l'agriculture », *L'Information géographique*, vol.73, pp. 30-48.

RIEUTORT Laurent, MADELINE Philippe et DELFOSSE Claire, 2018, « Quelles géographies de la France rurale ? Réflexions à propos de la nouvelle question de géographie aux concours de l'enseignement secondaire », *Histoire & Sociétés Rurales*, vol. 50, pp. 7-30.

RIPOLL Fabrice et RIVIERE Jean, 2007, « La ville dense comme seul espace légitime ? Analyse critique d'un discours dominant sur le vote et l'urbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°102, pp. 120-130.

RITTEL Horst, 1972, "On the planning crisis: systems analysis of the "first and second generations"", *BedriftsØkonomen*, n°8, pp. 390-396.

ROLLAND-MAY Christiane, 2001, « Périphéries, bordures, marges territoriales : sous les mots, les concepts », pp. 39-60, in Jean-Alain HÉRAUD et Henri NONN (dir.), *Regards croisés sur les territoires de marge(s)*, Presses Universitaires de Strasbourg, 238 p.

ROLLAND-MAY Christiane, 2000, « Géostratégie de la recomposition de territoires. Cas particulier en espace fortement métropolisé : l'espace « médio-lorrain » autour de Pont-à-Mousson », *Revue Géographique de l'Est*, n°40, [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/rge/4015> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.4015>

ROSANVALLON Pierre, [1981] 1992, *La crise de l'État-providence*, Éditions du Seuil, Paris, 183 p.

RUAULT Jean-François, 2017, « Les territoires de l'action publique locale sont-ils vulnérables par leur économie présentielle ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°4, pp. 595-618.

RUAULT Jean-François, 2014, *L'effet de la consommation de passage sur le développement et l'intégration métropolitaine des territoires en Ile-de-France*, Thèse, Géographie, Université Paris Est, 382 p.

S

SALLES Jean Michel, 2015, « Évaluer la biodiversité et les services écosystémiques : pourquoi, comment, pour quels résultats, avec quelles limites ? », *Les Mardis d'ECOSERV*, conférence du 13 janvier 2015, INRA.

SASSEN Saskia, 2004, « Introduire le concept de ville globale », *Raisons politiques*, vol. 3, n°15, pp. 9-23.

SCOTT Allen J. et ZULIANI Jean-Marc, 2007, « L'industrie de l'informatique à Toulouse : Développement, Structure, Enjeux », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, pp. 339-363.

SOUCHON René, 2017, *Ruralité : quel avenir ? Citadins, cela vous concerne aussi !* Éditions de l'Aube, La tour d'aigues, 216 p.

STADEL Christoph, 2005, « Rurbanisation de la campagne. Espaces récréatifs dans la région du Mont Riding, Manitoba, Canada », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 45 n°3-4, [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/rge/298>

STÉBÉ Jean-Marc et MARCHAL Hervé, 2018, *La France périurbaine*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 128 p.

STÉBÉ Jean-Marc et MARCHAL Hervé, 2017, « Le pré-urbain : un refuge aux confins du périurbain éloigné », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-pre-urbain-un-territoire-refuge-aux-confins-du-periurbain-eloigne.html>

STIEGLER Barbara, 2021, *De la démocratie en Pandémie ; santé, recherche, éducation*, Éditions Gallimard Paris, 64 p.

SUBRA Philippe, 2012, « Les conflits autour de la restructuration des services publics en zone rurale », *Sciences de la société*, n°86, pp. 126-133.

T

TALANDIER Magali et JOUSSEAUME Valérie, 2013, « Les équipements du quotidien en France : un facteur d'attractivité résidentielle et de développement pour les territoires ? », *Norois*, n°226 [En ligne] URL : <http://norois.revues.org/4525>

TALANDIER Magali., 2012, « L'émergence des systèmes productivo-résidentiels ». *Colloque de l'ASRDLF*, France, [En ligne] URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00903299>

TALANDIER Magali, 2007, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, Thèse, Urbanisme, Aménagement et Politiques urbaines, Université Paris-XII – Val de Marne, Institut d'Urbanisme de Paris, 379 p.

TALLEC Josselin, 2014, *La construction socio-spatiale de l'innovation en ville moyenne face aux objectifs de compétitivité et d'attractivité des politiques d'aménagement : les cas des agglomérations d'Albi (Midi-Pyrénées), Alès (Languedoc-Roussillon), Fougères et Quimper (Bretagne)*, Thèse, Géographie et Urbanisme, Toulouse 2 – Le Mirail, 846 p.

TAULELLE François, 2017, « La région Occitanie », pp. 244-267, in Laurent Carroué (dir.), *La France des 13 Régions*, Éditions Armand Colin, Collection U, 336 p.

TAULELLE François (coord.), 2012, « Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ? », *Sciences de la Société*, n°86, 178 p.

TAULELLE François, 2010, « La France des villes petites et moyennes », pp. 138-154, in Laurent Cailly et Martin Vanier (dir.), *La France : une géographie urbaine*, Éditions Armand Colin, 368 p.

TERRIER Christophe (dir.), 2006, *Mobilité touristique et population présente. Les bases de l'économie présente des départements*, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Paris, 128 p.

THOMAS Olivier, 2015, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de littérature », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n°154, pp. 505-522.

TOMMASI Greta, RICHARD Frédéric, COGNARD Françoise, 2018, « Conditions de circulation et appropriations de la notion de gentrification rurale en France », *Une approche française de la gentrification rurale ? Pour un état des lieux épistémologique et empirique*, colloque, Limoges, France, [En ligne] URL : hal-01938748

TORRE André, AZNAR Olivier, BONIN Muriel, CARON Armelle, CHIA Eduardo, GALMAN Marina, LEFRANC Christine, MELOT Romain, GUÉRIN Marc, JEANNEAUX Philippe, PAOLI Jean-Christophe, SALAZAR Maria-Isabel, THINON Pascal, KIRAT Thierry, 2006, « Conflits et

tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, pp. 415-453.

TOUATI Anastasia, 2015, « Les controverses scientifiques autour des avantages comparatifs de la ville compacte », *Citego*, [En ligne] URL : http://www.citego.org/bdf_fiche-document-60_fr.html

U

URBAIN Jean-Didier, 2010, *Lieux, liens, légendes. Espaces, tropismes et attractions touristiques*, Éditions du Seuil, n°87, pp. 99-107.

V

VAN DER MAAREL Eddy, 1990, "Ecotones and ecoclines are different", *Journal of Vegetation Science*, n°1, pp. 135-138.

VANIER Martin, 2020, « Deux cartes pour regarder le pays au fond des yeux », *Telos*, [En ligne] URL : <https://www.telos-eu.com/fr/societe/deux-cartes-pour-regarder-le-pays-au-fond-des-yeux.html>

VANIER Martin, 2015, « 28 scénarios de prospective territoriale pour la France : relecture transversale », *L'information géographique*, n°79, pp. 79-93.

VANIER Martin, [2008] 2010, *Les pouvoirs des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Editions Economica, Paris, 184 p.

VANIER Martin, 2005(a), « Rural / urbain : qu'est-ce qu'on sait pas ? », pp. 25-32, in Samuel Arlaud, Yves Jean, Dominique Royoux (dir.), *Rural-Urbain: nouveaux liens, nouvelles frontières*, Presses Universitaires de Rennes, 506 p.

VANIER Martin, 2005(b), « La relation "ville / campagne" excédée par la périurbanisation. Les Cahiers français : documents d'actualité », *La Documentation Française*, [En ligne] URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00177548>

VANIER Martin, 2000, « Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique », *Revue de géographie alpine*, vol. 88, n°1, p. 105-113.

VANIER Martin, FAURE Alain, DUGUA Benoît, LOISEL Manon, MARTIN-GOUSSET Clémentine, 2017, « Vers un "âge 2" de l'aménagement made in France ? », *Pouvoirs Locaux*, n°109, pp. 33-38.

VELTZ Pierre, [2019] 2020, *La France des territoires, défis et promesses*, Éditions de l'Aube, 194 p.

VELTZ Pierre, 1993, « D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires », *Revue économique*, vol. 4, n°44, pp. 671-684.

VERHAEGHE Lætitia, 2015, « Quel équilibre pour le rapport ville-campagne ? L'éclairage des contrats de réciprocité ville-campagne », *Pour*, vol. 4, n°228, pp. 50-56.

VERMEYLEN Paul, 2014, *Le temps de la Métropole*, Éditions L'Harmattan, 286p.

VIVANT Elsa, 2009, *Qu'est-ce que la ville créative ?*, Presse universitaire de France, 96 p.

VON BERTALANFFY Ludwig, [1968] 2012, *Théorie générale des systèmes*, Éditions Dunod, 328 p.

W

WOLFF Manuel, FOL Sylvie, ROTH Hélène et CUNNINGHAM-SABOT Emmanuèle, « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], URL : <http://cybergeo.revues.org/26136> ; DOI : 10.4000/cybergeo.26136

Z

ZETLAOUI-LÉGER Jodelle, FENKER Michaël et GARDESSE Camille, 2015, « Concertation et mobilisations citoyennes dans les projets d'écoquartiers français. Panorama d'ensemble et essais de typologie », pp. 209-231, in Laurent Mermet et Denis Salles (dir.), *Environnement, la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?* Éditions De Boeck, 400 p.

ZRINSCAK Georgette, 2015, « Un autre regard sur la campagne est possible ! Entretien avec Georgette Zrinscak », *Mouvements*, vol. 84, n°4, pp. 24-34.

ZULIANI Jean-Marc et JALABERT Guy, 2005, « L'industrie aéronautique européenne : organisation industrielle et fonctionnement en réseaux », *L'Espace géographique*, vol.34, n°2 pp. 117-144..

Littérature grise

ADEME, DURAND Mathieu, BAHERS Jean-Baptiste, BONIERBALE Thomas, BERAUD Hélène, BARROCA Bruno, 2016, *Vers une économie circulaire... de proximité ? Métabolisme urbain, empreinte environnementale et politiques de gestion des déchets*, Rapport, 90p.

Aua/T, 2018, Contribution au SRADDET Occitanie 2040. Le rôle stratégique des SCoT dans les dynamiques territoriales et l'articulation des politiques publiques, 24 p.

Aua/T, 2016, « Fait urbain, Fait métropolitain », *Belveder*, n°0, 46 p.

Aua/T, 2016, *InterSCoT de l'aire urbaine au Grand Bassin Toulousain. 10 ans de construction territoriale*, 27 p.

Aua/T, 2017, *La coopération métropolitaine en chemin*, 102 p.

BAYLET Jean-Michel, 2016, *Circulaire du 23 juin 2016 relative aux Contrats de Ruralité*, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités Territoriales, 4 p.

Centre d'Analyse Stratégique, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, rapport de la commission présidée par CHEVASSUS-AU-LOUIS Bernard, Paris, Collection Rapports et Documents, n°18, La Documentation Française, 2009.

CEREMA, 2019, *Les espaces commerciaux : quels outils pour repenser les périphéries commerciales et revitaliser les centres-villes ?*, 23 p.

CGET, 2019, « Les coopérations interterritoriales. Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants », *En détail synthèse*, 14 p.

CGET, 2016 (a), « Emploi et territoires. Synthèse du rapport 2016 de l'Observatoire des territoires », *En bref*, n°30, 4 p.

CGET, 2016 (b), *Le contrat de ruralité, mode d'emploi*, 4 p.

CGET, 2015 (a), *Innovation et territoires de faible densité*, 134 p.

CGET, 2015 (b), « Aménager les nouvelles ruralités. Quand l'urbanisation des campagnes oblige à les penser et à les développer autrement », *En bref*, n°3, 4 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie 31, 2018, *Panorama économique. Occitanie*, 15 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie France, 2016, *Les Zones d'Activités Économiques*, 3 p.

Chambre Régionale d'Agriculture Occitanie, 2019, « La Région Occitanie », *Agri'scopie*, 12 p.

- Comité Régional du Tourisme, 2019, *Tourisme en Occitanie Sud de France. Chiffres-clés*, 5 p.
- Communauté de communes Arize-Lèze et Cibles & Stratégies, 2018, *Projet de valorisation et de développement des 4 bourgs centres Arize-Lèze. Diagnostic*, 130 p.
- Conseil Général du Gers, Pôle tourisme, 2015, *4^{ème} Schéma de destination touristique du Gers. 2015-2019*, 100 p.
- Conseil Départemental de l'Hérault, Hérault Tourisme et Ésope, 2017, *Le Schéma Départemental de Développement du Tourisme et des Loisirs. 2018-2021*, 62 p.
- Conseil Général d'Ariège et Agence de Développement Touristique Ariège-Pyrénées, 2013, *La Feuille de Route du Tourisme, en route vers 2020. Schéma Départemental de Développement Touristique en Ariège-Pyrénées*, 39 p.
- Cour des Comptes, 2019 (a), *Les Finances Publiques Locales 2019. Fascicule 1. La situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018*, 158 p.
- Cour des Comptes, 2019 (b), *Les Finances Publiques Locales 2019. Fascicule 2. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, 269 p.
- Cour des Comptes, 2019 (c), *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, 154 p.
- Cour des Comptes, 2018 (a), *Le Rapport Public Annuel 2018. Tome I. Les Observations*, 624 p.
- Cour des Comptes, 2018 (b), *Les Finances Publiques Locales 2019. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, 420 p.
- Cour régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon, 2014, *Rapport d'observations définitives : Communauté de communes Lodévois et Larzac (34)*, 27 p.
- DATAR, service « Prospective, Études, Observation territoriale et Évaluation » Mission Métropoles, 2012, « Fonctionnement urbain de Midi-Pyrénées », *Fonds structurels 2014-2020 - Diagnostic territorial stratégique. Éléments d'analyse - Rubrique n°1 du cadre de restitution de la circulaire du 16/07/2012 pour les territoires urbains*, 22 p.
- Département du Gard, Direction Projet Tourisme, 2017, *Schéma Départemental du Tourisme des Loisirs et de l'Attractivité. 2018-2021*, 97 p.
- DDT 32, 2015, *Les zones d'activités dans le Gers*, 4 p.
- DRAAF et DREAL, 2016, *Elaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET). Porter à connaissance de l'État*, 19 p.

DIRECCTE Occitanie, 2018, *Les chiffres-clés. Edition 2018*, 94 p.

DREAL Occitanie, 2017, *Elaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) Occitanie. Porter à connaissance de l'Etat*, Contribution n°2, 13 p.

Insee, 2020 (a), *Taux de chômage localisé au 3ème trimestre 2019. Comparaisons régionales et départementales*, URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012804#tableau-TCRD_025_tab1_departements

Insee, 2020 (b), *Taux de pauvreté selon l'âge du référent fiscal en 2017. Comparaisons départementales*, URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012803#tableau-TCRD_024_tab1_departements

Insee, 2019 (a), *Tableaux de l'économie française. Édition 2019*, 278 p.

Insee, 2019 (b), « Une qualité de vie en Occitanie contrastée selon les territoires », *Insee Analyses Occitanie*, n°67, 4 p.

Insee, 2019 (c), « L'inégale réussite de l'économie occitane », *Insee Analyses Occitanie*, n°76, 4 p.

Insee, 2018 (a), *L'essentiel des zonages en Occitanie. La population des principaux zonages*, 32 p.

Insee, 2018 (b), « Une croissance démographique toujours très soutenue en Occitanie », *Insee Flash Occitanie*, n°84, 2 p.

Insee, 2018 (c), *Insee références. Fiches. Édition 2018*, 153 p.

Insee, 2017, « Difficultés d'accès aux services : l'arrière-pays méditerranéen cumule les contraintes », *Insee Analyses Occitanie*, n°54, 4 p.

Insee, 2016 (a), « Equipements en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. Faible densité ne rime pas toujours avec faible accessibilité », *INSEE Analyses Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, n°1, 4 p.

Insee, 2016 (b), « L'accès aux services, une question de densité des territoires », *Insee Première*, n°1579, 4 p.

Insee, 2015, « Les zonages d'étude l'Insee. Une histoire des zonages supra communaux définis à des fins stratégiques », *Insee Méthodes*, n°129, 100 p.

Insee, 2014, « Une approche de la qualité de vie dans les territoires », *Insee Première*, n°1519, 4 p.

Insee, 2003, « Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie », *Rapport pour la Datar, avec la participation de IFEN, INRA, SCEES*. http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=bassins_vie®_id=99&page=donnees-detaillees/bassins_vie/rapport.htm

Insee et Aua/T, 2017, « Aires urbaines en Occitanie : deux grands réseaux adossés », *Insee Dossier Occitanie*, n°3, 16 p.

Institut National de l'Origine et de la Qualité, 2018, *Les produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine. Chiffres-clés 2018*, 12 p.

Institut National de la Propriété Intellectuelle, 2019, *Statistiques régionales et départementales des demandes de brevets publiées en 2018*, 39 p.

Maire-info, 2020, *Conseils communautaires en visioconférence : le décret est paru mais ne s'applique pas encore* [En ligne] URL : <https://www.maire-info.com/intercommunalite/conseils-communautaires-en-visioconference-le-decret-est-paru-mais-ne-s%27applique-pas-encore-article-24460>

Mission « Finances locales », 2018, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, 153 p.

Montpellier Méditerranée Métropole et Communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc, 2018, *Contrat de réciprocité ville-montagne*, 11 p.

Observatoire de l'Emploi, des Métiers et des Compétences de la Fonction Publique Territoriale du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, 2020, *Etude portant retour d'expérience sur les fusions des Régions, des intercommunalités et des communes. Rapport de synthèse du volet 2 – Etablissements Publics de Coopération Intercommunale*, 89 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2019 (a), *Synthèse du SRADDET Occitanie. Occitanie 2040. Construisons notre avenir dès à présent*, 28 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2019 (b), *Synthèse du rapport d'objectifs du SRADDET. Occitanie 2040. Construisons notre avenir dès à présent*, 16 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2019 (c), *Liste des règles du fascicule. Occitanie 2040. Construisons notre avenir dès à présent*, 12 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2019 (d), *Bourgs-Centres Occitanie / Pyrénées-Méditerranée. Contrat-cadre Ariège-Lèze 2019 - 2021*, 130 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2018, *Regards statistiques sur les dimensions du bien-être en Occitanie. À partir d'une batterie d'indicateurs généraux*, 81 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2017 (a), *Stratégie Régionale pour l'Emploi et la Croissance*, 26 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2017 (b), *Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation*, 182 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2017 (c), *Cap sur l'innovation touristique ! Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs de la Région Occitanie 2017-2021*, 115 p.

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, 2017 (d), *Scénario Région à Énergie Positive de la Région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée*, 27 p.

Tarn-et-Garonne Tourisme, 2019, *Rapport d'activité 2018*, 20 p.

Terres en Villes, 2013, *Atelier Interrégional de Nègrepelisse. SCoT : Agriculture durable, alimentation, développement territorial et planification. Projet pour un SCoT rural de Qualité territoriale*, Actes, 55 p.

Toulouse Métropole et Pays Portes de Gascogne, 2017, *Contrat de réciprocité entre Toulouse Métropole et le Pays Portes de Gascogne. Un partenariat innovant entre l'urbain et le rural*, 16 p.

Rapports à l'Assemblée Nationale et au Sénat

BERTRAND Alain, 2014, *Hyper-ruralité. Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour restaurer l'égalité républicaine*, Rapport au Sénat, 74 p. [En ligne] URL : <https://www.vie-publique.fr/rapport/34216-hyper-ruralite-un-pacte-national-en-6-mesures-et-4-recommandations>

BONNET Frédéric, 2016, *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Rapport au Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, 129 p. [En ligne] URL : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000021.pdf>

BUR Dominique et RICHARD Alain, 2018, *Mission « finances locales ». Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, Rapport au Premier Ministre, 133 p. [En ligne] URL : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/05/rapport_sur_la_refonte_de_la_fiscalite_locale_-_09.05.2018.pdf

CAZENEUVE Jean-René, 2019, *Rapport d'information sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la constitution d'un droit à la différenciation, à la suite du colloque organisé le 13 mars 2019*, Rapport pour la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 63 p. [En ligne] URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/colter/l15b1816_rapport-information#

COURTEAU Roland et FUGIT Jean-Luc, 2020, *L'agriculture face au défi de la production d'énergie*, Rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n°646 [En ligne] URL : <http://www.senat.fr/rap/r19-646/r19-646.html>

DELCROS Bernard, HUSSON Jean-François, MONTAUGÉ Franck et VALL Raymond, 2020, *Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités*, Rapport d'information au Sénat fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n°251, 154 p. [En ligne] URL : <http://www.senat.fr/rap/r19-251/r19-251.html>

HYEST Jean-Jacques et VANDIERENDONCK René, 2015, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République. Tome I*, Rapport au Sénat, n°450, 394 p. [En ligne] URL : <https://www.nossenateurs.fr/document/20142015-450-1>

JERRETIE Christophe et DE COURSON Charles, 2018, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Communication à l'Assemblée Nationale des conclusions des travaux des missions flash, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 47 p. [En ligne] URL : <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/delegation-aux-collectivites-territoriales-et-a-la-decentralisation/secretariat/a-la-une/conclusions-des-travaux-des-missions-flash-experimentation-et-differenciation-et-autonomie-financiere>.

LABAZÉE Georges, 2012, *Pour une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales : vers une nouvelle génération de contrat*, Rapport d'information au Sénat fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales, 63 p. [En ligne] URL : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-027-notice.html>.

MASUREL Hervé, GIMONET Nathalie, PERRAULT Christine, KIRSCHEN François, PORET France, RIMOUX Lionel, MATHON Sylvie, BENMAIZA Atika, SCHNABELE Philippe et BONNEFOI Benoît, 2019, *Constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles*, Rapport interministériel, Inspection Générale des Services de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, 98 p. [En ligne] URL : https://ufsecgt.fr/IMG/pdf/rapport_creation_sg_commun_mai_2019.pdf

VIALA Arnaud, CÉSARINI Jean-François et VUILLETET Guillaume, 2018, *Rapport d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*, Rapport à l'Assemblée Nationale, 106 p., [En ligne] URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micterr/l15b1015_rapport-information#

Tables

Table des cartes

Carte 1.	Des représentations opposées pour un même territoire : Martin Vanier donne à voir un cas d'école..... 41
Carte 2.	Le Zonage en Aires Urbaines : disparition des ruralités et tentative de représentation de la métropolisation par son expansion aréolaire..... 43
Carte 3.	Des travaux mettent en évidence la diversité des campagnes. L'exemple de la « Typologie des Campagnes Françaises » de la DATAR, en 2011..... 45
Carte 4.	Les trois échelles d'interdépendance des systèmes urbains français : disparition des ruralités et tentative de représentation de la métropolisation par son caractère réticulaire. 47
Carte 5.	Le fait métropolitain résumé à une interconnexion urbaine..... 49
Carte 6.	L'aire urbaine : une échelle d'analyse toujours pertinente ?..... 50
Carte 7.	Les régions françaises avant et après le redécoupage du 01/01/2016. 110
Carte 8.	La Région Occitanie : une couture qui donne lieu à un vaste ensemble géographique..... 112
Carte 9.	Les relations intersystèmes des systèmes toulousains et montpelliérains : ... 114
Carte 10.	Qualité de vie en Occitanie : six profils de territoires. Typologie des 73 bassins de vie vécus d'Occitanie au regard des indicateurs de qualité de vie. 123
Carte 11.	Les limites administratives des EPCI ne correspondent pas aux bassins de vie. 134
Carte 12.	Observer les périphéries à la lisière du « front de métropolisation »..... 137
Carte 13.	Quercy Vert-Aveyron : un EPCI traversé par des tensions Nord/Sud et Est/Ouest, liées à la proximité de Montauban et à la fusion de deux EPCI dont les limites cantonales (ligne rouge) rappellent le stigmate..... 139
Carte 14.	Bastides de Lomagne : un ensemble étendu, peu structuré dans sa longitudinalité. 143
Carte 15.	Arize-Lèze : deux vallées côte-à-côte aux connexions peu évidentes. 146
Carte 16.	Piémont Cévenol : un territoire au carrefour de plusieurs influences. 152
Carte 17.	Lodévois et Larzac : une entité administrative scindée entre une plaine et un plateau que lie une autoroute..... 157
Carte 18.	Minervois au Caroux : un territoire XXL fait de vallées et d'entités paysagères extrêmement variées..... 162
Carte 19.	Les communautés de communes étudiées face à la grille communale de densité. 172
Carte 20.	Les communautés de communes étudiées au regard de la typologie des campagnes de la DATAR (2011) : une diversité confirmée. 190
Carte 21.	Les Pays et Pôles d'Équilibres en Territoires Ruraux (PE'IR) en Région Occitanie..... 213

Carte 22.	Les Parcs Naturels Régionaux (PNR) en Région Occitanie.	213
Carte 23.	Les zones d'activités du Gers : exemple d'une surabondance d'offre dans un département de faible densité.	230
Carte 24.	Rapprochements territoriaux : une couture pour accéder aux financements régionaux.	288
Carte 25.	Les bassins de vie de l'ensemble territorial PETR Causses et Cévennes et communauté de communes du Piémont Cévenol : un lien – le bassin de Saint-Hippolyte-du-Fort – au sein d'une multitude de petites centralités. ...	289
Carte 26.	Les espaces denses : grands consommateurs d'énergies.	328
Carte 27.	Les espaces de faibles densités sont mis à contribution pour produire les énergies renouvelables consommées avant tout dans les espaces denses.	328

Table des figures et des tableaux

Figure 1.	Quand la DATAR et l'équipe de Géographie-cités tentent de représenter la métropolisation : conjugaison des approches aréolaires et réticulaires de la ville. L'exemple du système urbain de proximité de Toulouse.....	48
Figure 2.	Quand les termes cachent les concepts : la « métropole fertilisante », une hagiographie de la centralité dans le modèle centre-périphérie.....	62
Figure 3.	Distribution des acteurs enquêtés selon leur sphère d'action, leur fonction et les terrains de recherche.....	98
Figure 4.	Taux de pauvreté et taux de chômage : la Région Occitanie bien représentée aux classements des 20 derniers Départements (en jaune).....	120
Figure 5.	Proposer une grille de lecture partagée : mettre en évidence des problématiques communes aux territoires à l'échelle de la nouvelle région et les catégoriser pour les faire travailler ensemble.....	122
Figure 6.	Affiche de campagne promotionnelle de Montpellier, 1987.....	125
Figure 7.	Données principales des communautés de communes étudiées.....	138
Figure 8.	La temporalité de la thèse s'inscrit dans une temporalité des réformes territoriales, en particulier celle de la mise en œuvre de la fusion des intercommunalités.....	169
Figure 9.	Démographie des communautés de communes de la Région Occitanie : des terrains d'études représentatifs de la diversité des espaces régionaux des faibles densités.....	173
Figure 10.	Hétérogénéité de l'évolution des populations des communautés de communes étudiées sur la période 1968-2016, indice base 100 en 1968.....	175
Figure 11.	Soldes migratoires des communautés de communes étudiées : taux de variations annuels sur les périodes intercensitaires depuis 1968.....	176
Figure 12.	Soldes naturels des communautés de communes étudiées : taux de variations annuels sur les périodes intercensitaires depuis 1968.....	176
Figure 13.	Tableau de synthèse des indicateurs du degré de dépendance et de progression de la dépendance aux revenus basiques liés à des revenus de transfert d'État.....	187
Figure 14.	Tableau de synthèse des indicateurs du degré de dépendance et de progression de la dépendance aux revenus basiques liés à transferts d'État : analyse relative des trajectoires locales vis-à-vis de la moyenne régionale....	187
Figure 15.	Évolution des charges de fonctionnement des communautés de communes étudiées, indice Base 100 en 2010.....	197
Figure 16.	Évolution des charges d'investissements des communautés de communes étudiées, indice Base 100 en 2010.....	199
Figure 17.	Les éditos de documents de planification touristique des Départements : révélateurs de stratégies « copiées-collées » et de discours standardisés sur les territoires et leurs valeurs.....	242

Figure 18.	La soie, une ressource à faible valeur ajoutée jusque dans les années 70.....	257
Figure 19.	La soie, une ressource en cours de territorialisation ?	258
Figure 20.	Impulser une politique volontariste pour inverser la tendance et devenir un territoire à énergie positive, le cas de la Région Occitanie.	327

Table des illustrations

Illustration 1. Bruniquel, village au patrimoine riche (juillet 2019). Réal. : Aurélio Labat.	142
Illustration 2. Le centre de Mauvezin avec sa « halle-parking » au cœur d'une place commerçante, typique des bourgs gersois (juillet 2019). Réal. : Aurélio labat. ..	144
Illustration 3. Vue sur Castex, en vallée de l'Arize, et sur les Pyrénées (avril 2019). Réal. : Aurélio Labat	147
Illustration 4. Vue sur Le Fossat, en vallée de la Lèze, depuis les coteaux en surplomb (mai 2019). Réal. Aurélio Labat.....	148
Illustration 5. Entrée de Lodève, avec le relief préfigurant le plateau du Larzac en arrière-plan (février 2018). Réal. :Aurélio Labat.....	158
Illustration 6. Olargues, une des trois petites centralités de l'intercommunalité (février 2019). Réal. : Aurélio Labat.	161
Illustration 7. Minervois au Caroux : une grande diversité paysagère.....	165
Illustration 8. La zone d'activité Plagnes à Daumazan-sur-Arize, plus enfrichée qu'occupée. Réal. : Aurélio Labat, avril 2019.....	233
Illustration 9. Zone résidentielle à Cologne, en Bastides de Lomagne (juin 2019). Réal. : Aurélio Labat.	236
Illustration 10. Campagne « Tous Occitaniens », février 2020. Crédits : Agence VeryWell.	239
Illustration 11. La Filature de Gréfeuilhe, à Monoblet. Source : site internet de Soieries des Cévennes.	250
Illustration 12. Sarah Costa surveille la tension du fil sur une mailleuse. Source : site internet de Soieries des Cévennes.....	250
Illustration 13. Lampe en « soie », par Séricyne. Source : site internet de Séricyne.....	252
Illustration 14. Des sols aux multiples usages potentiels (Daumazan-sur-Arize, avril 2019). Réal : Aurélio Labat.	330
Illustration 15. Transformation des paysages avec la production d'énergies renouvelables (Saint-Jean-du-Minervois, mai 2019). Réal. : Aurélio Labat.....	330
Illustration 16. Un parc photovoltaïque à l'entrée de Lodève, invisible depuis l'A75 qui passe en-dessous (Lodève, mars 2018). Réal. : Aurélio Labat.....	331

Table des matières

SOMMAIRE	7
REMERCIEMENTS	11
INDICATIONS DE LECTURE	15
SIGLES ET ACRONYMES	19
INTRODUCTION GENERALE.....	25
PARTIE 1. METTRE LES RELATIONS INTER-TERRITORIALES A L'EPREUVE	29
Chapitre 1. De la solidarité des territoires à la réciprocité territoriale	33
A. Quels territoires de l'action publique ?.....	34
B. Construction des catégories spatiales, construction de l'action publique	40
1. <i>Comprendre les enjeux des représentations : le cas du Zonage en Aire Urbaine (Insee, 2010)</i>	42
2. <i>La métropole : lier ville-réseau et ville-territoire, l'impossible équation</i>	46
3. <i>De la sphère académique à la sphère aménagiste : la carte produit-elle le territoire ?</i>	48
C. Paradigmes en conflit.....	51
1. <i>L'État-providence, doublé de l'État-aménageur, au chevet des territoires</i>	51
2. <i>La crise de l'État-providence : vers un État co-producteur de stratégies</i>	54
3. <i>Égalité des places, égalité des chances : un débat au cœur des paradigmes de l'aménagement</i>	57
D. Quelle redistribution aujourd'hui entre les territoires ? La métropole au cœur du débat 59	
1. <i>Une redistribution mécanique ou une intervention de l'État ?</i>	60
2. <i>Des métropoles pas forcément optimales et des périphéries pas forcément en difficultés</i>	62
3. <i>Contestation du modèle dominant</i>	64
Conclusion du premier chapitre.....	68
Chapitre 2. L'actualité réaffirmée du modèle centre/périphérie	71
A. Le modèle centre-périphérie	72
1. <i>Le processus de métropolisation fait réapparaître le modèle centre-périphérie</i>	72
2. <i>Centre, périphérie, marge... De quoi parle-t-on ? Définition des concepts</i>	74
3. <i>Dialectique centre/périphérie : ressources, valeurs, échanges</i>	80
B. Les fonctions des territoires périphériques.....	85
1. <i>Le métabolisme urbain : assujettissement au fonctionnement de la ville par la production matérielle</i>	85
2. <i>L'assujettissement par la production d'aménités</i>	89

C. Problématique et démarche de recherche.....	93
1. <i>Question de recherche et hypothèses</i>	93
2. <i>Les six terrains d'étude</i>	94
3. <i>Deux catégories d'acteurs qui font les territoires</i>	95
Conclusion du deuxième chapitre.....	101
PARTIE 2. DES PERIPHERIES EN DIFFICULTE	103
Chapitre 3. Rapports centre-périphérie : le cas de la Région Occitanie.....	107
A. L'environnement systémique des périphéries en Région Occitanie	109
1. <i>La Région Occitanie, une diversité de réalités territoriales pour un « ensemble » régional</i>	109
a. Deux Régions en une : une couture récente	109
b. Derrière la moyenne, un contexte régional bigarré	111
c. Deux systèmes urbains « adossés »	113
1. <i>Une dynamique économique contrastée</i>	114
a. Industrie et innovation	114
b. Une vaste région agricole.....	116
c. L'enjeu constant du tourisme.....	118
2. <i>Fractures Régionales</i>	119
a. Inégalités de revenus	119
b. Forte hétérogénéité dans l'accessibilité aux services	121
c. Regroupements par problématiques	121
3. <i>Toulouse et Montpellier, métropoles et Métropoles</i>	123
a. Des métropoles modèles.....	123
b. Des Métropoles au rôle accru.....	126
c. La Région Occitanie, un territoire en construction ?	128
B. Les périphéries au centre de l'étude : approche narrative	131
1. <i>De nouveaux périmètres de gestion peu adaptés aux territorialités locales</i>	131
2. <i>Des périphéries aux abords du « front de métropolisation »</i>	135
a. Quercy Vert-Aveyron.....	139
b. Bastides de Lomagne.....	143
c. Arize-Lèze.....	146
d. Piémont Cévenol.....	152
e. Lodévois et Larzac	157
f. Minervois au Caroux	161
2. <i>Premier résultat : un fait intercommunal compliqué à mettre en œuvre</i>	166
C. Les périphéries au centre de l'étude : approche analytique.....	171
1. <i>Les populations des périphéries : un vieillissement de la population plus important dans les périphéries</i>	171
2. <i>Évolutions des Catégories Socio-Professionnelles : indicatrices de changements structurels dans l'économie des territoires</i>	178
3. <i>Structuration des revenus basiques des territoires : une dépendance forte – et de plus en plus forte – aux transferts d'État</i>	180
a. Bases productive et publique.....	182
b. Base présenteielle	184

c. Revenus basiques sociaux	185
Conclusion du troisième chapitre	191
Chapitre 4. Les périphéries : vers une standardisation par le projet ?	193
A. Des territoires sans autonomie financière.....	194
1. <i>Les finances locales contraintes</i>	194
a. La diminution des dotations.....	194
b. Des dépenses de fonctionnement à la hausse	196
2. <i>Investissement et endettement : cas d'études pour comprendre les enjeux</i>	200
a. L'Hôtel d'Entreprises – FabLab d'Arize-Lèze : mutualisation de la dette, mais pas de l'équipement.....	200
b. Relance par l'investissement : la compétition entre centralités locales. L'exemple de Lodévois et Larzac.....	202
3. <i>Le budget restant : contraint par les compétences obligatoires</i>	205
B. Le projet de territoire, cinquième roue du carrosse. Un déficit d'ingénierie au cœur du problème.....	209
1. <i>Des communautés de communes de gestion</i>	209
2. <i>Des structures supra-communautaires de projet</i>	212
3. <i>Les financements croisés, révélateurs de la complexité du système territorial</i>	216
4. <i>Des territoires intermédiaires qui s'autonomisent. L'exemple d'un PNR</i>	220
5. <i>Enjeux politiques et perpétuation des institutions. L'exemple de 3A en Ariège</i>	223
C. Projet standardisé, standardisation des périphéries.....	228
1. <i>Économie productive : l'exemple des Zones d'Activités</i>	229
2. <i>L'accueil de populations</i>	235
3. <i>La touristification</i>	240
4. <i>Une ressource territorialisée : la soie en Piémont Cévenol</i>	249
Conclusion du quatrième chapitre	259
PARTIE 3. DES RELATIONS INTER-TERRITORIALES QUI DYSFUNCTIONNENT	263
Chapitre 5. Le gouvernement à distance : y a-t-il un pilote dans l'avion ?	267
A. L'État et le pilotage à distance.....	268
1. <i>Restructuration du rôle de l'État dans un contexte libéral</i>	268
2. <i>Conflictualité État/territoires</i>	270
3. <i>Les appels à projets, instruments de pilotage à distance</i>	275
B. La Région, un renversement de valeurs	278
1. <i>La Région, un partenaire qui s'éloigne</i>	279
2. <i>L'exemple des Contrats de Ruralité : normalisation du dialogue Région/Bloc local</i>	284
3. <i>Un renversement des rôles de l'État et de la Région ?</i>	292
Conclusion du cinquième chapitre.....	297

Chapitre 6. L'inter-territorialité révèle une crise démocratique.....	299
A. Les Métropoles ou l'absence de dialogue avec le centre	300
1. <i>Les relations horizontales centres-périphéries</i>	300
2. <i>Le tourisme, support d'alliances ?</i>	304
a. L'économie présentielle : capter les touristes urbains un enjeu pour les périphéries.....	304
b. La coopération territoriale : de la coopération entre périphéries au manque d'articulation centres-périphéries.....	311
3. <i>Les contrats de réciprocité, l'immatûrité de l'âge transactionnel</i>	315
4. <i>Objets et modalités du dialogue : illustrations de la subordination des périphéries.....</i>	321
5. <i>L'idéal de la solidarité rattrapé par la compétition inter-territoriale</i>	323
B. La crise incessante de la gouvernance.....	333
1. <i>Des injonctions contradictoires qui s'accumulent</i>	333
a. La complexification du meccano territorial.....	333
b. Élus et réseaux : devenir indispensable. Le cas de Lodévois et Larzac	338
c. L'instabilité du projet de territoire. Le cas de Quercy Vert-Aveyron.....	340
d. Le territoire : un legs entre élus. Le cas de Bastides de Lomagne	343
2. <i>Une pluralité d'acteurs empêchés</i>	345
a. Les associations : (in)capacités d'agir.....	345
b. Une participation citoyenne empêchée.....	348
Conclusion du sixième chapitre	355
CONCLUSION GENERALE	357
BIBLIOGRAPHIE	367
Bibliographie générale.....	369
Littérature grise	389
Rapports à l'Assemblée Nationale et au Sénat.....	394
TABLES.....	397
Table des cartes	399
Table des figures et des tableaux	401
Table des illustrations	403
Table des matières.....	405

Las relaciones inter territoriales en el marco del modelo centro periferia

Caso de las inter comunidades en la región Occitanie

Con un Estado de Bienestar presionado por el liberalismo, las lógicas de la ordenación territorial evolucionan y, progresivamente, es todo un modelo que se encuentra privilegiado. Funciona en base a una lógica reticular, a una igualdad de oportunidades y a una nueva configuración de las relaciones entre los territorios. Se establece una teoría según la cual una regulación gracias a las leyes del mercado bastaría para una redistribución justa entre los territorios. Cada uno podría así determinar, producir y establecer la circulación de los recursos territoriales diferenciados. Estos recursos tendrían entonces un papel en la interdependencia generalizada y, al final, permitirían la emancipación de un territorio. Por ende, los territorios serían los más capacitados para organizar su propio desarrollo y su inserción en el sistema territorial.

En este contexto, esta investigación pone en tela de juicio las afirmaciones en las cuales se funda este paradigma. En un marco caracterizado por el crecimiento de las relaciones contractuales horizontal y verticales, ¿existe una igualdad entre los territorios en su capacidad a insertarse en la inter territorialidad y en dentro de las relaciones de poder que implica? Para contestar a esta pregunta, usamos un método cualitativo y comparativo. Permite demostrar que el modelo centro periferia contiene todavía un fuerte potencial heurístico y que lleva a considerar nuevamente la dialéctica inter territorial. Es justamente a partir de las periferias e investigando los casos de seis comunidades de comunas de la región Occitanie que observaremos los (dis)funcionamientos del sistema que se estableció.

De hecho, dado que están sometidos a un gobierno que se ejerce a distancia y a estructuras de dialogo defectuosas, los territorios periféricos carecen de recursos humanos y financieros. Dado que se enfrentan a una ausencia de proyecto, solo pueden desarrollar estrategias y recursos genérico. En vez de diferenciarse unos de otros, se uniformizan. En vez de aprovechar de una complementariedad inter territorial, observamos que se establece una competencia de todos contra todos. Finalmente, invitamos el lector a acercarse al relato territorial con un enfoque nuevo y así al papel del Estado y de los territorios.

Palabras clave

Modelo centro periferia, Relaciones interterritoriales, Fabricación de territorio, Colectividades locales, Proyecto de territorio, Gobernanca territorial, Relato territorial.

Les relations inter-territoriales au prisme du modèle centre-périphérie

Le cas des intercommunalités en Région Occitanie

Avec un État-providence bousculé par le libéralisme, les logiques de l'aménagement évoluent et c'est tout un modèle qui est progressivement favorisé. Il repose sur une logique réticulaire, sur l'égalité des chances et sur une reconfiguration des relations entre les territoires. S'établit une théorie selon laquelle la régulation par les lois du marché suffirait à la redistribution entre les territoires, chacun pouvant définir, produire et faire circuler des ressources territoriales différenciées. Ces dernières leur confèreraient un rôle dans l'interdépendance généralisée et, à terme, permettraient leur émancipation. Les territoires seraient alors mieux à même de maîtriser leur propre développement et leur insertion dans le système territorial.

Dans ce contexte, cette recherche questionne les présupposés sur lesquels s'appuie ce paradigme. Dans un cadre où la contractualisation horizontale et verticale tend à s'accroître, les territoires sont-ils égaux dans leur capacité à s'insérer dans l'inter-territorialité et dans les rapports de pouvoir qu'elle sous-tend ? Pour y répondre, une méthode qualitative et comparative est mobilisée. Elle permet de montrer que le modèle centre-périphérie détient toujours une forte capacité heuristique et qu'il amène à reconsidérer la dialectique inter-territoriale. C'est justement à partir des périphéries, avec pour cas d'études six communautés de communes en Région Occitanie, que sont observés les (dys)fonctionnements du système qui s'est mis en place.

De fait, soumis à un gouvernement à distance et à des structures de dialogue défailtantes, les territoires périphériques manquent de moyens humains et financiers. Faute de projet, ils s'en tiennent donc au déploiement de stratégies et de ressources génériques. Plutôt que de se différencier, ils s'uniformisent ; plutôt qu'une complémentarité inter-territoriale, s'observe la concurrence de tous contre tous. Finalement, nous invitons le lecteur à repenser le récit territorial et, par-là, les rôles de l'État et des territoires.

Mots clefs

Modèle centre-périphérie, Relations inter-territoriales, Fabrique des territoires, Collectivités locales, Projet de territoire, Gouvernance territoriale, Récit territorial.

Inter-territorial relationships through the prism of centre-periphery model

The case of communities in the Occitanie Region

With the transition from the welfare state to the liberal state, a particular territorial planning model is favoured. This model builds on a network logic, on equal opportunities and on a reconfiguration of relations between territories. With it is established a theory according to which market laws regulate the redistribution between territories, each being able to define, produce and circulate different territorial resources. These resources should confer them a particular role in the generalised interdependence and, in the long run, allow their emancipation. Territories should then be more able to master their own development and insertion in a territorial system.

In this context, this research questions the basis on which this paradigm is constructed. In a context where horizontal and vertical contractualisation tends to grow, are territories equal in their capacity to incorporate inter-territoriality and in the power relations that underlie it ? In order to answer this question, a qualitative and comparative method has been mobilised. It allows us to show that the centre-periphery model still holds a strong heuristic potential and that it allows to reconsider the inter-territorial dialectic. It is precisely starting from peripheries, with the case study of six communities in the Occitanie region, that we can observe the (dys)function of the current system.

In fact, submitted to a distanced form of government and to failing dialogue structures, peripheral territories lack human and financial means. Missing a project, they resort to deploying generic resources and strategies. Instead of differentiating, they uniformise ; instead of creating an inter-territorial complementarity, a competition of all against all can be observed. Finally, we invite the reader to rethink the territorial narrative and, thereby, the role of the State and the territories.

Keywords

Centre-periphery model, Inter-territorial relationships, Making of territories, Local authorities, Territorial project, Territorial governance, Territorial narrative.