

CAHIER 1

**territoires  
de projet  
en  
milieu  
rural**

CAHIER 1

# territoires de projet en milieu rural

Romain Thévenet

mémoire de fin d'études

sous la direction de Jacques-François Marchandise

Ensci

JUIN 2008



## introduction

### territoires ruraux et modernité

- / Les territoires ruraux ont changé, détachons nous d'une vision passéiste et bucolique... → P.9
- // Mais ils ne doivent pas être non plus qu'une extension de la ville, car la notion de ruralité existe encore... → P.21
  - /// Avec des problèmes caractéristiques → P.24
  - //// Cette ruralité peut pourtant se développer grâce à des potentiels propres aux campagnes d'aujourd'hui... → P.27
- ///// Pourtant ces territoires ne doivent pas être considérés à part et leur développement doit s'inscrire dans une globalité → P.31
  - ///// Il est donc nécessaire de s'affranchir d'une vision citadine pour construire le développement de ces territoires → P.33

### de l'aménagement du territoire au développement local, naissance et évolution des pratiques d'aménagement et de développement des territoires ruraux

- / Émergence du concept d'aménagement du territoire → P.36
- // Premières politiques d'aménagement du territoire → P.39
- /// Aménagement rural, mesures et politiques propres aux espaces ruraux → P.41
- //// De l'aménagement du territoire au développement local → P.45
  - ///// La dynamique des projets de territoire : de l'intercommunalité de gestion aux territoires de projet → P.50

### territoires de projet, le pays en détail

- / Phase de création du pays → P.62
- // Le conseil de développement → P.64
  - /// Questions d'ingénierie → P.66
    - //// La charte de pays → P.67
    - ///// Du projet au contrat → P.73
    - ///// Suivi et évaluation → P.74
- ///// Un exemple : Pays de Vitré-Porte de Bretagne, une démarche participative → P.75

## conclusion



« *Je n'aime pas la campagne sauf dans le TGV...  
... elle va plus vite* »<sup>1</sup>

## introduction

Depuis un demi-siècle, les progrès technologiques ont permis aux distances de se raccourcir, notre univers quotidien s'est étendu, le monde s'est globalisé. Dans ce contexte, la géographie des territoires français s'est complètement redéfinie. Les villes se sont transformées en métropoles voir en mégalofoles, les faubourgs sont devenus des banlieues et la campagne ne se résume plus qu'à des paysages à contempler par la fenêtre du TGV, entre deux centres urbains.

Une construction du territoire centrée sur les villes s'est développée, oubliant de prendre en compte une partie des territoires et de leurs habitants. En à peine plus d'un demi-siècle, les zones rurales ont été complètement bouleversées et malgré une uniformisation des modes de vie sur le modèle citadin, elles conservent une spécificité forte. Une spécificité faite de handicaps mais aussi de nombreux potentiels parfois mésestimés. Entre vision pastorale et territoires numériques, entre fantasme de citadins privés de nature et réalité d'une agriculture intensive, comment le concept de ruralité peut-il se définir aujourd'hui ?

1/ RIBES Jean-Michel,  
TRAPIER Stéphane. Pièce  
de théâtre intitulée : *Je  
n'aime pas la campagne  
sauf dans le TGV... elle va  
plus vite*. Éd. Xavier Barral,  
2006.

Le design a lui aussi beaucoup évolué. L'image du designer cantonné à la production d'objets industriels est révolue. Ce professionnel, en suivant les mutations de l'industrie, conçoit désormais des dispositifs de plus en plus complexes tout en conservant la préoccupation de l'expérience d'usage, propre à son métier. Du design numérique, au design de service en passant par le design d'information et de systèmes, les nouveaux champs d'action pour ce professionnel se multiplient. Qu'en est-il de son implication dans les projets de services en zones rurales ? Nous chercherons à répondre à cette question au fil de cette étude.

À la rencontre entre design et développement local, entre territoires de projet et conception de services, comment peuvent se définir des actions visant à apporter innovation, qualité de vie et dynamisme en zones rurales ? Cette réflexion est construite en deux cahiers distincts.

Pour commencer, dans le premier cahier, nous nous interrogerons sur les raisons qui permettent d'affirmer que les territoires ruraux ont changé. A quoi ressemblent les campagnes d'aujourd'hui ? Malgré la fin de l'exode rural depuis les années 70, comment certains territoires restent oubliés du développement ? Même si les territoires ruraux font encore face à des problèmes spécifiques, ils bénéficient aujourd'hui de nouveaux potentiels. Comment les amener à se développer ?

Je m'emploierai à défaire certains clichés associés encore aujourd'hui à la campagne, tout en cherchant à souligner ce qui caractérise à présent ces territoires ruraux et j'expliquerai pourquoi il est nécessaire de se défaire d'une vision citadine pour appréhender un développement plus local connecté au monde global.

Puis, nous nous pencherons sur la question des mesures et politiques mises en place pour aménager et développer ces territoires. Les logiques anciennes d'aménagement du territoire ont fait place progressivement à de nouvelles politiques de développement local. Comment, avec ces nouveaux outils, les territoires ruraux sont-ils amenés à se développer ?

Après une approche historique de l'évolution des pratiques d'aménagement des territoires ruraux, nous expliquerons en quoi consistent les territoires de projet, avant de nous concentrer sur l'échelle du « pays » qui semble la plus appropriée pour apporter des réponses à un développement local et durable en milieu rural. Comment se construisent les pays ? Quelles en sont les structures porteuses ? Quelles réponses apportent-ils ? Je tâcherai de répondre à ces questions pour présenter la recherche qui m'a permise de comprendre ces notions relativement complexes.

À l'issue de ce premier cahier intitulé « Territoires de projet en milieu rural » viendra un deuxième livret appelé « design et développement local ». Dans cette deuxième partie, nous partirons du constat que l'essentiel du travail du designer est d'initier ou d'accompagner des projets dans l'industrie (des produits et des services). Puisque le développement local consiste à mettre en œuvre des projets de territoire, le designer peut-il apporter de nouvelles méthodologies dans la conception de ces projets ? Sa fonction dans l'entreprise est de travailler à l'expérience d'usage d'un produit ou d'un service, et à la construction de réponses en collaboration avec les utilisateurs et les acteurs de l'entreprise. Comment peut-il intervenir au sein des structures de pays pour aider à concevoir des services plus en phase avec les besoins des usagers sur le territoire ?

Ce deuxième cahier a été construit à destination des acteurs locaux, pour leur présenter à la fois mon point de vue en tant que designer sur la démarche de pays, à la fois la description de ce que j'entends par designer, pour finir par montrer comment structure de pays et designer peuvent travailler ensemble à la construction de projets innovants.



## PARTIE 1

# territoires ruraux et modernité

### / Les territoires ruraux ont changé, détachons nous d'une vision passéiste et bucolique...

Notre imaginaire commun associe la campagne à un ensemble d'idées bucoliques construites autour de la tradition et de la nature. Cette représentation définit la campagne comme un endroit à préserver selon un modèle qui n'existe plus. Jean Didier Urbain, dans son ouvrage *Paradis Vert* analyse de son point de vue d'anthropologue cette vision de la campagne. Il défend l'idée suivante:

« Il faut se distancier [...] d'une lecture passéiste et par trop répandue de la campagne qui, usant et abusant du thème, persévère à associer au monde rural et à ses usages urbains, l'imaginaire, les signes et les valeurs d'une régression, comme si on ne pouvait que retourner à la campagne. Comme si son image procédait toujours d'un retour en arrière. Comme si y aller c'était toujours revenir. Comme si elle ne pouvait être qu'un lieu de rétrospection, de remémoration et de rémanence. S'il y a de cela en elle, [...] sa réalité contemporaine ne peut plus s'y réduire. »<sup>1</sup>

1/ URBAIN Jean-Didier.  
*Paradis Verts. Désirs de  
campagne et passion  
résidentielle.* Paris, Payot,  
2002, p17.



→ Charolais, 2006.

Ainsi cette considération largement répandue de la campagne nierait les évolutions que les campagnes ont subies et voudrait façonner les territoires ruraux à l'image d'un retour vers le passé et vers tout ce qui a été perdu dans la ville moderne. On va chercher à la campagne à la fois le contact avec l'environnement - besoin accentué par le contexte d'angoisse écologique actuelle - et le contact avec une identité traditionnelle et historique préservée.

Les territoires « ruraux » en viennent à jouer, eux aussi, ce jeu en se servant de ces arguments pour tenter de faire renaître un dynamisme. Le tourisme « vert » et les curiosités historiques peuvent attirer facilement les visiteurs. Malheureusement, cette orientation ne fait que conforter les campagnes dans ce que Jean Didier Urbain appelle un « pastoralisme » latent:

« Prénant, quoique plus souvent partagé par conformisme que par sincérité et davantage déterminé par un certain remords que par un réel regret du citoyen vis-à-vis du rural, ce pastoralisme est un obstacle. Révélateur d'une mauvaise conscience, il est surtout une force pétrifiante. Volontiers porté à la caricature, il est à la campagne ce que l'orientalisme fut à l'Orient : un mirage. L'Orient est une création de l'Occident ; la Campagne l'est de la Ville. Là-bas comme ici s'est instauré un malentendu. À l'origine de nombreuses mésententes, il fallait donc, tôt ou tard, le dissiper »<sup>1</sup>.

Si l'on veut construire une véritable modernité rurale, ne faut-il pas se détacher de cette conception du monde rural résolument dépassée ? La mutation de ces territoires est largement amorcée au moins depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Jusqu'aux années 50, on peut considérer que la France se divisait en deux, avec la ville d'un côté, moderne et riche, et la campagne de l'autre, pauvre et arriérée. Cette construction dichotomique était en place depuis le Moyen Age. La campagne était caractérisée par la présence des paysans - population majoritaire sur ces territoires -

1/ URBAIN Jean-Didier.  
*Paradis verts*. Op. cit., p.21.

et le monde rural commençait pratiquement au premier champ à la sortie de la ville. Cette construction et les codes traditionnels de la campagne profondément bouleversés, conduisent aujourd'hui à repenser complètement l'évolution de ces territoires.

## → L'AGRICULTURE COMME CONDITION DE DÉFINITION DES TERRITOIRES RURAUX

Le siècle dernier aura été marqué par une réelle hécatombe dans la population agricole. En 1967, Henri Mendras, fondateur de la sociologie rurale, annonçait déjà « la fin des paysans »<sup>1</sup> dans son ouvrage qui fit alors prendre conscience de cette réalité.

Aujourd'hui, le constat est affligeant : « [La population paysanne] représentait, il y a une cinquantaine d'années en France, plus de 20 % de la population active contre à peine 3,5 % aujourd'hui. »<sup>2</sup> À l'heure actuelle, ce sont encore plus de 500 exploitations par an qui ferment leurs portes dans l'Hexagone. Ce phénomène n'est pas propre à la France et à l'échelle de l'Europe des 25, cela représente une ferme qui disparaît chaque minute.

Plusieurs raisons expliquent ces fermetures. D'abord le contexte actuel du métier d'agriculteur qui amène les enfants des paysans à envisager un autre avenir que celui de reprendre la ferme familiale. Difficultés du travail, manque de reconnaissance, pressions financières sont autant de raisons qui les découragent. D'autant qu'il reste difficile de vivre décemment de ce métier : salaire le plus souvent peu élevé et horaires contraignants.

Autre raison, l'industrialisation de l'agriculture qui a engendré en quelques décennies une nette augmentation de la surface des exploitations. Les fermes de quelques hectares sont devenues des méga-exploitations et le paysan dont la manière de travailler était intimement liée à la terre et à la nature s'est peu à peu transformé en technicien de l'agriculture suivant les conseils avisés d'ingénieurs agronomes. Annexion des

1/ MENDRAS Henri. *La Fin des paysans, changement et innovations dans les sociétés rurales françaises*. Éd. Armand Colin, 1970.

2/ CHAMPAGNE Patrick. *L'héritage refusé. La crise de la reproduction sociale de la paysannerie française 1950-2000*. Paris, Seuil, 2002, p.14.

petites exploitations par les grandes, mécanisation du travail permettant d'augmenter les rendements pour une main d'œuvre moindre, pression de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution exercée sur les prix sont quelques-uns des facteurs ayant contribué à la disparition massive du nombre d'agriculteurs. Les gouvernements successifs (à la fois français et européens) ont mis en place différentes aides publiques pour développer l'agriculture industrielle, et ont aussi contribué largement à cette disparition.

La vision technocentriste de l'agriculture a, certes, permis à l'agriculteur de vivre moins péniblement de son métier, mais elle a aussi entraîné une perte de reconnaissance du statut de paysan. En industrialisant l'agriculture, on a créé, entre autres, une rupture entre le consommateur et l'agriculteur et par là, contribué à déconnecter un peu plus la ville de la campagne. Disparu derrière l'étalage du supermarché, le paysan a perdu son rôle nourricier pour la société.

Ce phénomène a également été lourd de conséquences sur l'aménagement du territoire. En transformant l'agriculture, on a transformé les paysages qui étaient construits par cette agriculture. Aujourd'hui, il est courant que les agriculteurs n'habitent plus sur le lieu de leur exploitation. Le tramage traditionnel du territoire composé de petites fermes est devenu une organisation de grosses exploitations, beaucoup plus étendu. Le remembrement des parcelles pour augmenter leur efficacité est un des aspects de ce bouleversement. Ces modifications ont eu des conséquences écologiques (ruissellement des eaux et érosion des sols) auxquelles s'ajoutent celles qui sont dues aux pesticides (nitrates dans les sols), aux OGM (propagation non maîtrisée)... Si bien que l'image de l'agriculteur est passé en quelques décennies de l'image de père de famille nourricier au mouton noir des protecteurs de la nature.

Enfin cette évolution de l'agriculture a également des conséquences d'ordre social. Les gens travaillant la terre ayant quasiment disparu des campagnes, c'est le lien entre les populations rurales et leur environnement qui, peu à peu, a eu tendance à se rompre.

La figure du paysan ne serait donc plus la figure du monde rural. L'agriculture n'est plus la trame de fond de la ruralité, ce qui amène certains à se poser la question du bien fondé de l'espace rural comme étant un espace spécifique. Ainsi Philippe Perrier-Cornet dans l'ouvrage collectif *Repenser les campagnes* défend l'idée selon laquelle si l'agricole ne fait plus le rural, il est vain de continuer à distinguer le rural du non-rural.

« L'ampleur du recul démographique de l'agriculture conduit à ce que tout le monde convient aujourd'hui : que l'agricole ne fait plus le rural. Pourquoi continuer à distinguer une catégorie d'espace dans lequel la majorité des activités économiques et des emplois ne sont plus spécifiques de cet espace ? »<sup>1</sup>

D'autres éléments vont dans le sens de cette manière de considérer les territoires ruraux comme non spécifiques.

## → HOMOGÉNÉISATION DES MODES DE VIE

À l'heure où pratiquement l'ensemble des Français habite sur un territoire couvert par les réseaux Internet et la téléphonie mobile, où l'on peut faire Paris-Le Creusot en une heure vingt, les modes de vie urbains se sont étendus à l'ensemble des catégories de la population. La plupart des habitants de l'Hexagone ont aujourd'hui la possibilité de se connecter à toute sorte de réseaux: routiers, télévisuels, téléphoniques et téléphoniques sans fils, Internet, etc... Tout le monde peut avoir accès à la même information, au même moment, que ce soit en plein Paris ou au cœur du Lubéron. À cette mobilité virtuelle, qui donne accès à tous à la culture urbaine, s'ajoute une mobilité réelle qui n'a jamais été aussi étendue. Le trajet domicile-travail est aujourd'hui de 25 kilomètres en moyenne, et il est courant pour un grand nombre de personnes de parcourir 50 kilomètres pour profiter d'une ville proche de son domicile. La diffusion de la consommation de masse et l'extension des hypermarchés dans toutes les moyennes et petites villes

1/ PERRIER-CORNET  
Philippe (dir.) *Repenser les  
campagnes*. L'Aube/DATAR,  
2002, p.10.

françaises, permet à chacun d'acheter les mêmes produits de Marseille, métropole de 827000 habitants à Brouckerque, commune de 1200 âmes dans le Nord-Pas-de-Calais.

Empreints de cette même culture, il est légitime d'affirmer que tous les Français ont accès aujourd'hui à une culture urbaine où que soit leur lieu de vie, remettant complètement en cause la notion même de culture rurale.

D'autre part, les politiques d'aménagement du territoire se sont basées sur une construction en étoile, autour de la capitale avec un réseau étendu entre les villes et pour les villes, la campagne n'existant qu'en étant proche d'une bretelle d'autoroute pour rester connecté à cette hyper-cité. D'une manière générale, comme le souligne Jean Viard, cette projection de la culture urbaine dans les campagnes a « plus aménagé la France depuis trente ans que bien des politiques publiques. »<sup>1</sup> L'ensemble du territoire Français pourrait alors être résumé à une ville-étendue que l'on soit au cœur de Paris, ou au fond de l'Ardèche. Aujourd'hui n'y a-t-il pas, cependant, de nouvelles façons de voir les choses avec des territoires qui affirment désormais leur identité rurale ?

## → L'EXODE RURAL S'EST INVERSÉ EN 1975

Historiquement, un territoire rural était celui dont la population déclinait au profit d'une ville proche. Cette définition n'est plus valable depuis le milieu des années soixante-dix où, pour la première fois, l'exode rural s'est inversé : « le recensement de 1975 avait alors marqué un retournement de tendance, entre une phase de décroissance (séculaire) et une phase (nouvelle) de croissance de la population de cet espace »<sup>2</sup>. Ce n'est pas le rural profond qui profite de cette inversion de tendance, mais plutôt le rural proche des villes où, de plus en plus de personnes veulent habiter, quitte à faire 200 kilomètres par jour pour aller travailler. « Ce sont les périphéries des villes qui se peuplent pendant que les centres villes perdent leur population. De 1990 à 1999,

1/ VIARD Jean. *Temps libres: le triangle des bermudes de l'aménagement du territoire*. Dans « Territoires 2020 », Revue d'études et de prospective de la Datar, n°3, 2001, p.55.

2/ ALPHANDÉRY Pierre, BITOUN Pierre, DUPONT Yves. *Ruralités, les campagnes entre terroirs et mondialisation*. Collection Problèmes politiques et sociaux, n° 842. La Documentation Française, 2000, p.10.

la population a, en moyenne, augmenté de 2,5% dans les villes, de 8% dans le périurbain et de 0,6% dans les espaces ruraux. »<sup>1</sup>

## → LA CAMPAGNE EST HABITÉE PAR DES CITADINS

Deux phénomènes encouragent ce retour à la campagne :

D'une part le trajet domicile-travail est de plus en plus long : depuis 1975, la distance entre le domicile et le travail a plus que doublé.<sup>2</sup> Les pôles d'activité étant surtout en ville, cela se traduit par le fait que les personnes travaillant en ville, habitent de plus en plus loin de ces centres urbains et, bien que résidant à la campagne, leur mode de vie est complètement citadin. Ces territoires vivent les mêmes problématiques que « les cités dortoirs » aux abords des villes où les gens dorment mais ne vivent pas réellement, et ce phénomène s'étend pour gagner des territoires très éloignés des banlieues traditionnelles.

D'autre part, on a vu le nombre de résidences secondaires s'envoler ces dernières années (La France est désormais le pays où il y a le plus de résidences secondaires au monde: trois millions). Pour les citadins, la campagne devient alors un endroit où vivre les vacances. Ce phénomène conduit à déconnecter la « ville-travail » de la « campagne-vacances ». Ce qui fait dire à Jean Didier Urbain: « le résident ne devient pas campagnard, c'est la campagne qui devient résidentielle. [...] Cette urbanité rurale qui a profondément transformé la campagne, participe désormais de sa réalité à part entière »<sup>3</sup>.

## → LA VIE N'EST PAS MOINS POLLUANTE À LA CAMPAGNE

Bien que cela semble paradoxal, l'empreinte écologique telle qu'elle a été définie par le WWF, est plus forte à la campagne qu'en ville. On croit vivre de façon plus écologique en zone rurale, mais les distances plus grandes nécessitent plus de trajets en voiture, les habitations plus spacieuses nécessitent plus d'énergie pour être chauffées et éclairées, ce qui entraîne une plus forte empreinte écologique.

1/ *La fin des paysages ? Livre Blanc pour une question ménagère de nos espaces ruraux*. FNSafer, 2004.

2/ Source : ADEME

3/ URBAIN Jean-Didier. *Paradis Verts*. Op. cit., p.16.

Par exemple, si chaque humain vivait comme un citoyen français habitant dans un appartement et n'utilisant jamais de voiture, il faudrait 1,6 planète Terre pour subvenir aux besoins de l'humanité (ce qui n'est déjà pas soutenable). Mais si chacun vivait comme un Français habitant dans une maison à la campagne et ayant besoin d'une voiture, il faudrait alors 3,4 planètes pour subvenir aux besoins de la population !<sup>1</sup> Cela montre un mode de vie beaucoup plus polluant et beaucoup moins soutenable.

Ainsi, dans la perspective de réduction de cette empreinte écologique, l'argument selon lequel on devrait tous vivre dans un espace urbanisé continu devient le plus défendable.

L'autre problème qui nous fait dire que la campagne n'est pas forcément l'endroit le plus « vert » pour vivre, est que les territoires ruraux sont également le lieu d'implantation des centrales nucléaires, de l'agriculture intensive, de l'enfouissement des déchets de consommation, bref de toutes ces installations polluantes dont la ville ne veut pas.

La question se pose alors : n'est-ce pas parce que l'on n'a pas pensé le développement du milieu rural mais seulement celui de la ville que l'on en arrive là aujourd'hui ? Si la nature est un atout touristique et environnemental, les territoires concernés ont besoin de la protéger. Comment alors construire cette protection à l'échelle globale ?

## → LA FORÊT EST EN EXTENSION AU DÉTRIMENT DES SURFACES AGRICOLES

Comme l'expliquent Bernard Hervieu et Jean Viard, la campagne des paysages se divise en deux, avec d'un côté les parcs naturels régionaux « qui couvrent déjà 10 % du territoire mais qui devraient augmenter à 30 ou 40 % [...] avec une activité rare, y compris en agriculture »<sup>2</sup> et de l'autre les terrains agricoles cultivés qui sont en réalité des « territoires [...] organisés selon une urbanité diffuse » du fait de la proximité des villes et du mode de vie quasi-urbain de leurs habitants comme nous venons de le voir. Selon les deux auteurs, la différence entre ces deux

1/ Source : [www.agir21.org](http://www.agir21.org)

2/ HERVIEU Bernard, VIARD Jean. « La campagne et l'archipel paysan » Dans CHEVALLIER Denis (dir.). *Vives campagnes. Le patrimoine rural, projet de société*. Collection mutation n°194. Éd. Autrement, 2000, p.80.

territoires ira en s'accroissant à l'avenir. Cela tendrait à prouver, alors, que le paysage n'est garant d'une ruralité, que lorsqu'il est préservé. Cette préservation n'ayant pas pour but de faire vivre des habitants au sein de ces paysages, mais d'en faire des parcs à touristes où les citadins privés de nature peuvent venir se ressourcer. Peut-on protéger à la fois le milieu naturel et les gens qui y vivent ?

## → IL NOUS FAUT SORTIR DES CLICHÉS ASSOCIÉS À LA CAMPAGNE

Deux tendances se dégagent de cette première analyse. À la fois une lecture « ville-travail » contre « campagne-vacances » qui transforme les territoires ruraux en lieux de la non-modernité reposante, et de façon opposée ou complémentaire, une lecture construisant une campagne urbaine où les différences entre les deux types de territoires n'existeraient plus.

Aujourd'hui le monde rural n'est plus homogène, mais composé de périurbain, d'urbain diffus, de rural profond... c'est à dire d'une multitude de ruralités différentes. Parce qu'il ne se définit ni par un vaste terrain naturel où passer ses vacances, ni par une simple extension de la ville, nous devons sortir des clichés qui ont trop souvent construit la campagne et envisager une lecture complexe et spécifique de ces territoires. En sortant des lieux communs, nous pourrions envisager un avenir moderne à cette ruralité. Comme le montre encore Jean Didier Urbain : « illusion, mensonge ou « conviction sincère » émanant d'une vision passéiste qui la singularise, en marge de cette perspective, dégagée des songes champêtres et des brumes bucoliques d'un pastoralisme qui brouille la réalité présente, on peut y voir aussi une campagne qui naît. Non plus un reliquaire, théâtre de la mémoire et espace de conservation : monde prisonnier d'un passé dont la fièvre patrimoniale ne cesse d'augmenter le nombre des cadenas, mais bien comme un laboratoire du présent : espace d'innovation, signe des temps et symptôme d'une société en mutation, où s'invente un autre modèle de vie. »

1/ URBAIN Jean-Didier.  
*Paradis Verts*. Op. cit., p.21.

1

S'il est, aujourd'hui, encore possible d'inventer une modernité de la ruralité, comment proposer des solutions justes qui ne nient pas les spécificités propres aux zones rurales et qui s'appuient sur ces caractéristiques pour construire un développement plus pertinent ?



→ Parc du Pilat, 2006.



→ Charolais, 2006.

// Mais ils ne doivent pas être non plus qu'une extension de la ville, car la notion de ruralité existe encore...

Si, comme, nous l'avons vu, les codes traditionnels qui définissaient les territoires ruraux ont disparu, il existe néanmoins, une ruralité toujours présente sous différents aspects.

#### → LA CAMPAGNE EST DÉFINIE PAR CE QUI N'EST PAS LA VILLE

Selon l'INSEE « l'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multipolarisées). Cet espace est très vaste, il représente 70 % de la superficie totale et les deux tiers des communes. »<sup>1</sup>

Il est intéressant de noter que dans cette définition (officielle), les territoires ruraux sont définis par ce qui n'est pas la ville. Comme l'avait déjà constaté Jean Didier Urbain dans son ouvrage « Paradis verts » : « Bien qu'elle se soit construite dans la campagne, on ne dit pas de la ville qu'elle est non rurale, mais bien de la campagne qu'elle est non urbaine, selon une inversion de référence comparable à cette mère expliquant à son enfant qu'un mouchoir est un Kleenex qui ne se jette pas ! »<sup>2</sup> Cette inversion laisse supposer que l'on peut facilement définir l'urbain mais plus difficilement le rural.

1/ Source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

2/ URBAIN Jean-Didier.  
*Paradis Verts*. Op. cit., p. 64.

## → L'ESPACE À DOMINANTE RURALE EST ENCORE TRÈS PRÉSENT EN FRANCE, MAIS IL EST NUANCÉ

Une autre notion importante de cette définition donnée par l'INSEE est que la campagne représente 70% de la surface française, c'est à dire une part majoritaire de notre territoire national. Selon un groupe de travail INRA-INSEE, il existe en réalité quatre types de territoires ruraux, faisant partie des « territoires vécus » :

- Le rural sous faible influence urbaine qui forme une auréole supplémentaire autour des espaces à dominante urbaine. Il est constitué de communes dont au moins 20% des actifs vont travailler chaque jour dans les aires urbaines. La superficie de cette catégorie d'espace est comparable à celle des communes périurbaines, mais la population qui y vit est deux fois moins nombreuse.
- Les pôles ruraux sont de petites unités urbaines offrant entre 2000 et 5000 emplois et qui comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. Ils exercent donc une attraction et jouent un rôle structurant sur l'espace environnant.
- La périphérie des pôles ruraux est constituée des communes dont au moins 20% des actifs vont travailler quotidiennement dans les pôles ruraux. Ces couronnes sont toutefois géographiquement peu étendues.
- Enfin le rural isolé, catégorie résiduelle, représente tout de même plus d'un tiers du territoire et 10% de la population française.<sup>1</sup>

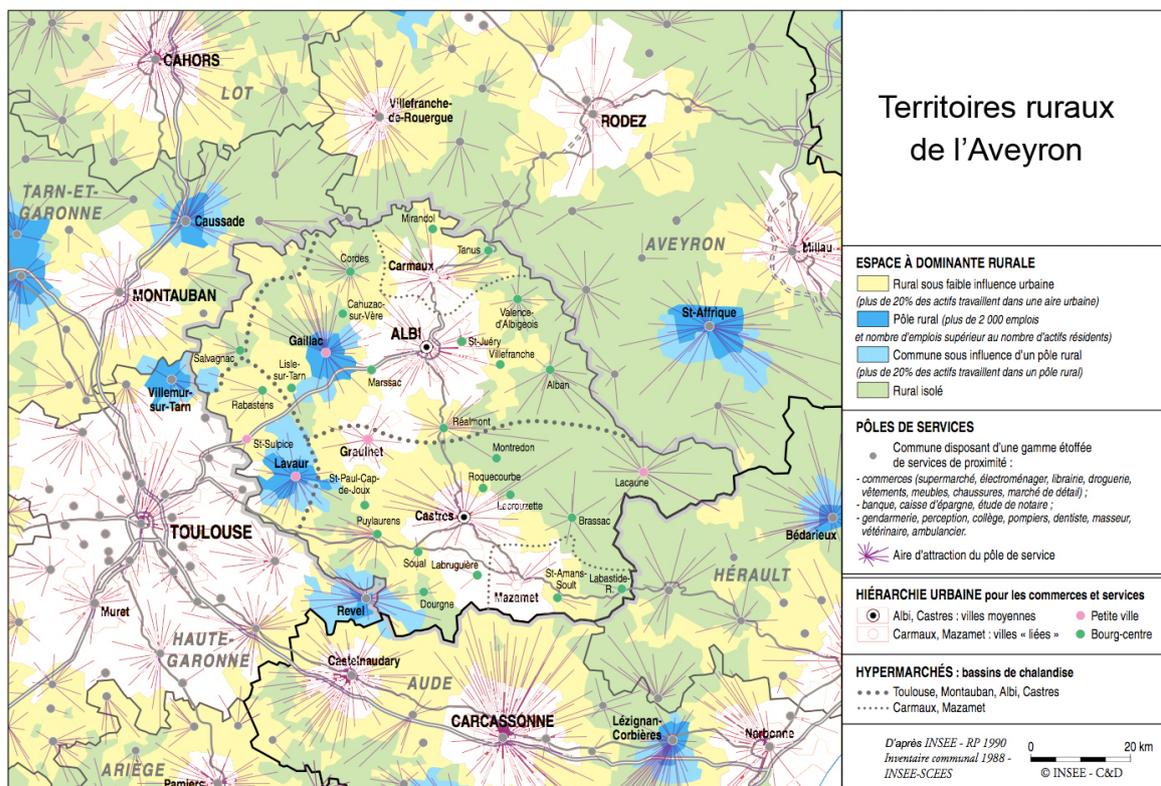
La carte ci-contre présente les différentes zones rurales du département de l'Aveyron. Les zones urbaines ont été laissées en blanc afin de bien comprendre ces quatre types de territoires.

De par l'étalement urbain dont nous avons parlé dans la première partie, il n'existe plus aujourd'hui d'un côté la ville, de l'autre la campagne. Les territoires ruraux sont beaucoup plus nuancés. Les limites ne sont plus clairement établies. Faut-il encore s'intéresser à des territoires ruraux, ou à des échelles locales qui sont par certains aspects définies comme rurales ?

1/ ALPHANDÉRY Pierre,  
BITOUN Pierre, DUPONT  
Yves. *Ruralités, les  
campagnes entre terroirs et  
mondialisation*. Op.ci.

## → PRÉSENCE DU PAYSAGE

Une spécificité propre aux zones rurales est l'omniprésence du paysage si différent à la campagne et présenté comme un argument d'attractivité de ces territoires. Ici le paysage est composé avec les éléments naturels, alors qu'en ville, ce sont les urbanistes qui redessinent le paysage déjà construit. Mais, si le fait de faire appel à des urbanistes pour conserver une cohérence au paysage urbain est courant, il existe peu de territoires qui réfléchissent à la cohérence de leur paysage rural, ce qui conduit aux dérives que nous avons évoquées précédemment.



→ Source : INSEE - RP 1990

### /// Avec des problèmes caractéristiques

Au-delà de ces caractéristiques propres, les zones rurales font face à des problématiques précises qu'il convient de prendre en compte si l'on veut envisager le développement de ces territoires.

#### → FAIBLE DENSITÉ DE POPULATION

Avant toute chose, lorsque l'on considère un territoire rural, on définit un territoire caractérisé par une faible densité de population. Cela a, bien sûr, de nombreuses conséquences sur le développement, la proximité, l'accès aux services, les relations à la population qui amènent avec elles les avantages ou les inconvénients (c'est selon) de ces territoires. Les distances sont allongées, les besoins en mobilité sont plus forts, certaines populations peuvent être isolées. Ces échanges sont donc d'une tout autre nature et méritent d'être considérés de façon spécifique. Parce que ces échanges ne se font pas sans de grands déplacements, ils prennent plus de temps qu'en ville et influent donc sur la temporalité. Faut-il conserver des territoires reculés pour ceux qui aspirent à la tranquillité ? Dans le contexte actuel d'hyper-connexion, certains territoires peuvent-ils revendiquer le luxe d'être déconnectés ? Faut-il au contraire continuer d'espérer offrir à tous une connexion plus grande au monde globalisé ?

Cette « tranquillité » fait dire à certains que le temps s'écoule plus lentement en campagne, les choses demandent d'être plus mesurées, calculées, contrairement aux centres urbains où la proximité permet une réactivité qui, au contraire, accélère l'écoulement du temps. À tel point qu'on crée aujourd'hui des bureaux des temps (à Paris et en province) chargés de mesurer cette différence de temporalité. Comment peut-on prendre en compte cette temporalité, faut-il ici encore réduire les différentes temporalités, ou, au contraire, travailler avec ces différences ?

## → VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Le vieillissement de la population est particulièrement prégnant en milieu rural. Comme le montrent les études de l'INSEE, la population de « l'espace à dominante rurale » est nettement plus âgée que la population vivant dans « l'espace à dominante urbaine » : la proportion de personnes de 60 ans y est plus élevée (26% dans l'espace à dominante rurale, 18,17% dans l'espace à dominante urbaine en 1990). Par ailleurs, la proportion de personnes âgées tend à augmenter dans l'espace rural. Cela s'explique de différentes façons : d'une part les jeunes habitants s'éloignent de la campagne pour leurs études et pour trouver du travail, sans forcément y revenir plus tard. D'autre part, les personnes âgées qui ont toujours vécu dans des zones plus reculées ont eu une vie rythmée sur un tempo très différent des personnes qui ont évolué dans les capitales européennes par exemple. Cette « tranquillité » de la campagne qui se crée est une valeur ajoutée pour des urbains qui, arrivés à l'âge de la retraite préfèrent s'installer définitivement dans leur maison de campagne, et accentuent cet effet de vieillissement.

Quelles réponses peut-on apporter à ce vieillissement des zones rurales ? Faut-il l'assumer comme un processus normal et l'accompagner ? Si l'on considère que la population française sera composée de 30% de plus de 60 ans en 2030<sup>1</sup>, les zones rurales sont-elles en avance sur leur temps ? Faut-il amener des populations plus jeunes à investir ces territoires ? Faut-il renforcer l'attractivité des territoires, apporter des solutions pour les habitants qui leur donnent envie de s'installer sans attendre leur retraite ?

## → FRACTURES

Le vieillissement de la population n'est que l'une des fractures qui s'est créée entre les populations rurales et urbaines. Elle s'accompagne de différences criantes sur les accès à l'information, à la culture... Ces fractures entre territoires sont d'autant plus fortes en France où les

1/ GODET Michel, MOUSLI Marc. *Vieillesse, activité et territoires à l'horizon 2030*. La Documentation Française, 2006.

différents réseaux d'information (train, autoroutes, internet...) sont construits en une toile unipolaire dont le centre est Paris. Cette répartition engendre de nombreux territoires privés de progrès et d'information dont la plus connue est la « diagonale du vide ». Cette expression, inventée par la DATAR<sup>1</sup>, désigne une large bande du territoire français, de la Meuse aux Landes, où les densités de population sont depuis longtemps très faibles (inférieures à trente habitants par kilomètres carrés). Ces territoires se sont vidés à la suite des grands exodes ruraux du XIX<sup>e</sup> et du début XX<sup>e</sup> et n'ont pu par la suite avoir accès aux différents réseaux parce que peu d'habitants pouvaient être concernés par ce besoin. C'est ainsi que l'isolement d'un territoire crée encore plus d'isolement : moins il y a de population sur un territoire, et moins il y a de services apportés par manque de rentabilité. Les nouveaux arrivants ne s'installent pas là où il n'y a plus de services, ce qui crée un cercle vicieux de la désertification. Comment s'appuyer sur ce qui fait la qualité de la vie rurale aujourd'hui pour recréer du dynamisme ?

### → L'AVANTAGE HANDICAPANT : LE FONCIER

Face à la crise de l'immobilier, les seuls territoires sur lesquels on peut envisager de devenir propriétaire quand on est en situation précaire sont bien souvent les territoires ruraux. Le problème de cet avantage est qu'il peut devenir un facteur aggravant les situations que l'on vient d'exposer. Par exemple, les personnes sans revenus stables vont s'installer en milieu rural parce que le coût de la vie (et en particulier du foncier) est moins cher qu'en ville, mais comme il y auront alors moins de possibilité de trouver du travail et risqueront de se trouver à terme dans une situation encore plus précaire.

1/ DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, devenue depuis 2006 la DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

## //// Cette ruralité peut pourtant se développer grâce à des potentiels propres aux campagnes d'aujourd'hui...

### → BEAUCOUP DE GENS VEULENT ALLER VIVRE À LA CAMPAGNE

« La ruralité est, pour un nombre croissant de citoyens, jeunes et moins jeunes, une valeur en soi, une perspective sérieuse, sinon vers le bonheur, en tout cas vers le « vivre autrement » et le « mieux vivre ». Elle porte en partie, la revendication d'un autre mode de vie, se présente comme un remède à la crise de la ville »<sup>1</sup>

Alors que les centres urbains sont surpeuplés et qu'il devient très difficile financièrement d'avoir un logement décent dans les métropoles, on prétend que les campagnes ne peuvent pas offrir un avenir professionnel et culturel suffisant, et sont donc condamnées à n'accueillir qu'une population vieillissante. Pourtant un récent sondage BVA montre que, pour 90% des citadins, la campagne a évolué et plus de 8 millions d'entre eux (39%) désirent s'y installer, soit un million de plus qu'en 2005. Et ce n'est plus seulement pour y passer leur retraite. En effet, 50% des citadins souhaitant vivre à la campagne veulent le faire lorsqu'ils sont actifs et 23% envisagent même de changer d'employeur ou d'activité pour y travailler. Ce désir de changement n'est pas le fait d'une lubie passagère puisque près de la moitié de ces citadins prêts à habiter et travailler en rural a déjà réfléchi à un projet professionnel.<sup>2</sup> Faut-il en conclure que la campagne s'est donné les moyens d'être plus attirante, ou que les citadins ont développé un imaginaire collectif définissant la campagne par ce qu'elle n'est pas ou n'est plus ? Comment alors les accueillir ? Qu'est-ce qui empêche ces citadins d'amorcer un exode urbain ?

1/ GROSRICHARD François, BÉATRICE Jérôme. « Les campagnes veulent relever le défi de la modernité » Dans Le Monde, 19/10/1999.

2/ Sondage BVA réalisé pour la Foire nationale à l'installation en milieu rural. Cité dans le quotidien Metro, 14/05/2007.

L'exemple de la région PACA (Provence Alpes Côtes d'Azur) est assez emblématique de ce regain d'attractivité de la campagne. En effet, l'attractivité pour la zone côtière a été telle, qu'il est quasiment impossible pour les habitants et les entreprises de s'installer dans les villes du littoral. L'arrière-pays est devenu par conséquent une réserve foncière nécessaire à l'ensemble de la région. La zone rurale porte en elle une réelle opportunité de développement avec des enjeux forts pour les différents acteurs de la région. Ceux-ci souhaitent éviter de refaire les erreurs du passé qui ont conduit au saccage de la zone du bord de mer. Aujourd'hui la donne est changée, l'argument « rural » n'est plus synonyme de désert, il est une possibilité de protéger et de développer le territoire de façon plus intelligente.

De la même façon, on pourrait prendre l'exemple de la terre consacrée au bioéthanol. Là où les terres agricoles ne valaient plus grand-chose et annonçaient un déclin du territoire, ce nouvel enjeu énergétique fait reconsidérer complètement l'intérêt pour les zones rurales.

## → POTENTIELS ÉCONOMIQUES

L'économie est-elle différente en campagne et pourquoi ? Nous avons vu que l'agriculture n'est plus la principale économie des territoires ruraux. Quelles sont encore les opportunités économiques ? Les entreprises installées sont très largement des PME ou des filiales des grands groupes, dont les centres de direction sont installés eux, en ville. Ont-elles des atouts à tirer de ces spécificités ? Ces spécificités impliquent-elles des modèles économiques différents qu'il faudra construire autrement ? Les campagnes ayant évolué, comme nous l'avons vu, avec une redéfinition des populations et des modes de vie, y a-t-il une mutation de l'économie qui découle de cette évolution ?

## → TERROIR ET TOURISME

Les stratégies mises en place aujourd'hui pour le développement économique d'une région rurale s'appuient souvent sur le patrimoine. On choisit de protéger tel parc ornithologique pour découvrir le patrimoine végétal et animalier, ou de développer tel écomusée pour présenter des métiers oubliés. « Réhabiliter des pratiques d'élevage, une architecture, des fêtes rurales oubliées ou des races rustiques en voie de disparition n'équivaut-il pas à conserver des reliques du passé ? Il s'agit bien davantage d'intégrer des objets vivants - indissociables des activités des hommes qui vivent dans les campagnes - aux nouvelles données d'une économie à l'échelle d'une Europe des régions. Car la qualité majeure du patrimoine rural est bien là : être un espace multidimensionnel apte à produire et donner à voir la diversité »<sup>1</sup>. Ce terroir peut donc représenter une force de développement qui ne doit pas être négligée et encore moins être réduite à une nostalgie freinant les possibilités d'innovations.

## → LA FORCE DES PME

Olivier Torrès montre dans son essai intitulé *Les PME*<sup>2</sup> que ce type d'entreprises tisse des liens étroits avec les territoires dans lesquels elles sont implantées. Souvent, le dirigeant de la PME est natif de la région et il emploie des salariés qui habitent cette région. Il entretient des relations fortes avec le marché local et les fournisseurs du voisinage. Tout cela contribue au dynamisme socioculturel du territoire. « Les petites entreprises locales, qui produisent à un coût supérieur aux grandes entreprises, compensent cet écart en minimisant les coûts de transport de la marchandise par rapport aux grandes entreprises implantées dans d'autres régions. » Plus en relation avec leur clientèle que les grands groupes, les PME sont dans une veille permanente qui leur permet de « coller » au marché. « Les PME sont souvent incubatrices d'idées nouvelles tout simplement du fait des liens de proximité qu'elles tissent avec leur environnement local. »

1/ CHEVALLIER Denis, CHIVA Isac, DUBOST Françoise. « L'invention du patrimoine rural » dans CHEVALLIER Denis (dir.). *Vives campagnes. Le patrimoine rural, projet de société*. Op. cit., p. 11.

2/ TORRÈS Olivier. *Les PME*. Dominos Flammarion, 1999, p.75- 76 -77.

Ces entreprises permettent d'appuyer les stratégies de développement d'un territoire en influençant son dynamisme. Une entreprise qui s'installe génère des emplois, de l'activité, des services et de nombreux effets induits.

Face au dérèglement du marché-monde et au pouvoir froid et impersonnel des firmes multinationales, les PME construisent des relations d'échanges plus proches du client. « Le local est en matière de géographie ce que la PME est en économie : ces deux notions sont intimement liées car elles véhiculent toutes deux un sens plus humain et plus social. » Les PME, seraient-elles, alors, un bon levier pour construire des schémas économiques différents et spécifiques aux régions rurales ?

## →TERTIAIRE

Désormais le tertiaire concentre de nombreux enjeux pour l'avenir des campagnes. Grâce à une couverture internet et des réseaux téléphoniques de plus en plus performants et étendus, le télétravail est rendu beaucoup plus facile, même sur des territoires très éloignés des centres urbains. Les néo-ruraux sont, par ailleurs, très demandeurs de ce type de solutions puisqu'elles leur permettent de s'installer en campagne, tout en gardant l'activité professionnelle qu'ils exerçaient en ville. Le tertiaire, pour ces différentes raisons, est en train de devenir une des catégories professionnelles les plus importantes en campagne. Il y a aujourd'hui un intérêt économique à favoriser une accessibilité numérique sur les territoires. C'est ainsi que le très haut débit peut être un facteur d'attraction pour les entreprises. Il permet de valoriser un territoire grâce à des technologies de pointe qui peuvent être développées loin des centres urbains, comme c'est le cas sur le technopôle de Savoie Technolac.

## ///// Pourtant ces territoires ne doivent pas être considérés à part et leur développement doit s'inscrire dans une globalité

Les territoires ruraux ont subi de nombreuses mutations mais sont encore caractérisés par des atouts et des faiblesses qui leur sont propres. On peut dire aujourd'hui que la campagne fait envie et séduit de plus en plus. Même si la réalité est loin de l'image bucolique que l'on se fait des territoires ruraux, nombreux sont ceux qui, fatigués par le rythme de la ville, souhaitent s'y installer. « *Le Bonheur des campagnes*, titre de l'essai de Bertrand Hervieu et Jean Viard a pris le dessus sur *la Vieille France*, du nom du roman d'avant guerre de Roger Martin du Gard. La France répulsive a laissé la place à une ruralité attractive, sans pour autant effacer ses fragilités et ses difficultés. »<sup>1</sup> Comment mettre en avant et développer cette attractivité tout en travaillant à réduire les inégalités du développement ?

Après avoir posé les bases de cette réflexion sur les zones rurales et après avoir déterminé ce qui fait les spécificités de ces territoires, nous devons désormais les considérer de façon plus globale. Dans la suite de cet essai, nous chercherons à apporter quelques réponses à ces problématiques. Pour rester attractives, les zones rurales doivent rester connectées au reste du monde. Il faudra désormais considérer ces territoires avec des spécificités dans une globalité plus large. Il est nécessaire d'instaurer de nouvelles solidarités entre villes et campagnes sans que le développement soit dicté par une vision unilatérale et citadine.

1/ PIVETEAU Vincent, conseiller à la DATAR. « Les politiques de développement rural. » Dans *Agriculture et monde rural, regards sur l'actualité*, n° 315. La Documentation française, 2005.

## → DE NOMBREUX TERRITOIRES PARTAGENT LES PRÉOCCUPATIONS DES TERRITOIRES RURAUX

La campagne est habituellement un territoire sans spécificité apparente. Ce n'est pas la ville, ce n'est pas non plus la mer, ni la montagne. Pourtant d'autres territoires comme la moyenne et haute montagne, comme les côtes maritimes ou frontalières partagent certaines spécificités des zones rurales et ont, en plus, des problématiques propres.

Si l'on prend l'exemple du pays de Gex, dans le département de l'Ain, à la frontière avec la Suisse, ce territoire est caractérisé par une forte dépendance à l'égard de la ville de Genève, située à une vingtaine de kilomètres. La plupart des résidents du pays de Gex sont des frontaliers qui vont travailler chaque jour dans cette capitale voisine et qui bénéficient, par conséquent, d'un niveau de vie très élevé. Étant rémunérés sur la base d'un salaire suisse et payant un loyer sur des bases françaises, ils bénéficient d'un fort pouvoir d'achat, faisant ainsi pression sur l'immobilier local, si bien que ce petit territoire rural souffre des mêmes problématiques qu'à Paris, avec une difficulté à faire face aux coûts des loyers et de la vie courante pour tous ceux qui ne travaillent pas à Genève.

Parce que chaque territoire est soumis à des problèmes dans une configuration qui lui est propre, il faudra considérer ces territoires localement dans une vision ascendante des solutions.

## → L'OUBLI DES ZONES PÉRIURBAINES

L'éclatement des repères territoriaux a conduit à l'apparition de zones « d'entre deux » que l'on qualifie de « territoire à faible ou forte influence urbaine ». Ces zones qui n'ont ni les avantages de la campagne, ni les avantages de la ville ont, elles aussi, des problèmes propres. Les problèmes de chômage et d'insécurité des banlieues dites « sensibles » ne se résolvent pas. Il est nécessaire ici aussi sortir des logiques sectorielles pour envisager des solutions pour les habitants de ces territoires.

## ///// Il est donc nécessaire de s'affranchir d'une vision citadine pour construire le développement de ces territoires

Pour construire l'avenir des territoires ruraux, il faut envisagé les identités qui lui sont propres. Mais cet avenir devra se construire dans une vision globale des campagnes connectées au reste du monde .

« L'interprétation villes-campagnes, l'urbanité de l'ensemble de la société ont rendu caduques les approches de la ruralité qui reposent sur l'affirmation de la spécificité d'un système de valeurs. Décrire ou étudier la société rurale en tant que telle n'a plus grand sens. En revanche, la notion de ruralité demeure pertinente pour caractériser un type d'espace qui, lui, conserve ses spécificités. »<sup>1</sup>

L'évolution des territoires ruraux se fera désormais de l'intérieur, dans une construction qui ne passe pas par une vision citadine de la campagne, ni proprement rurale mais dans un souci de cohésion territoriale qui ne s'arrête pas à une considération ville/campagne.

L'enjeu est d'encourager un développement non pas spécifique mais basé sur des spécificités qui ne soit plus calqué sur le modèle de la ville. Quel pourrait être alors ce développement ?

1/ PERRIER-CORNET  
Philippe (dir.) *Repenser les  
campagnes*. Op. cit. p 12.



C'EST SUR TA GAUCHE.

C'EST BREF.

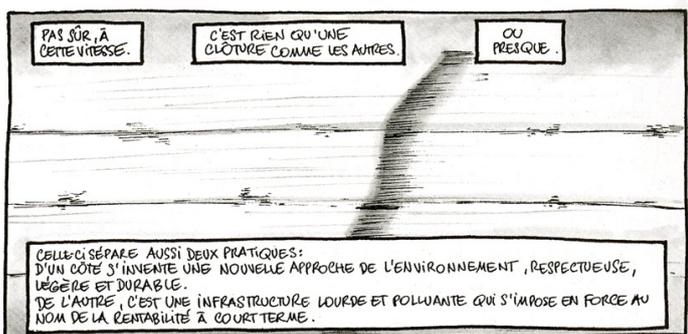
QUAND TU PASSES À LA HAUTEUR DU PUIT ET DES PILIERS, DIS-TOI QUE TU TRAVERSES À 130KM/H LA SALLE DE BAINS DE CATHERINE ET PHILIPPE.



ENSUITE, TOUJOURS SUR TA GAUCHE, ENTRE LE DEUXIÈME ET LE TROISIÈME ROND, TU LONGES L'ÉPINAY, DONT LES BÂTIMENTS SE DÉTACHENT SUR L'HORIZON.



AS-TU LE TEMPS D'APERCEVOIR LE FIL DE FER BARBELE QUI SÉPARE CE PRÉ DE L'AUTOROUTE ?



PAS SÛR, À CETTE VITESSE.

C'EST RIEN QU'UNE CLÔTURE COMME LES AUTRES.

OU PRESQUE.

CELLE-CI SÉPARE AUSSI DEUX PRATIQUES: D'UN CÔTÉ S'INVENTE UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ENVIRONNEMENT, RESPECTUEUSE, LÉGÈRE ET DURABLE. DE L'AUTRE, C'EST UNE INFRASTRUCTURE LOURDE ET POLLUANTE QUI S'IMPOSE EN FORCE AU NOM DE LA RENTABILITÉ À COURT TERME.



L'INCONVÉNIENT DE CE GENRE DE BARRIÈRE, C'EST QU'IL FAUT FORCÉMENT SE SITUER D'UN CÔTÉ OU DE L'AUTRE.

S'ASSEOIR DESSUS, C'EST SE PIQUER LE CUL.

BONNE ROUTE.

→ DAVODEAU Étienne.  
Rural ! Chronique d'une collision politique. Éd. Decourt, p.138-139.

PARTIE 2

de l'aménagement  
du territoire au  
développement  
local, naissance  
et évolution  
des pratiques  
d'aménagement et  
de développement  
des territoires  
ruraux

Sur la base de ce rapide portrait des territoires ruraux que nous venons de brosser, nous allons à présent nous atteler à comprendre et analyser le ou les systèmes, aujourd'hui mis en place en France, pour répondre aux enjeux et problématiques propres au monde rural. Et c'est plus spécifiquement sur les mesures et politiques de territoires de projet que nous nous attarderons avec comme exemple central celui des pays dits « de loi Voynet ». Au travers de cet exemple, nous nous attacherons à comprendre ce qui met en mouvement un territoire, la manière dont les acteurs locaux s'y organisent ou encore l'impact de ces projets sur le territoire.

## / Émergence du concept d'aménagement du territoire

Pour nous immerger dans les problématiques propres à l'aménagement et au développement des territoires ruraux, nous commencerons par porter un rapide regard sur la manière dont elles ont évolué au travers des siècles. Car si les méthodes et outils mis en œuvre aujourd'hui sont tous issus de politiques relativement récentes, ils s'appuient sur une longue histoire des pratiques d'aménagement du territoire français.

Dès les premières civilisations, les hommes ont aménagé leurs territoires en traçant des routes, en délimitant des frontières, en construisant des ponts... Ils ont façonné le territoire à leurs besoins, à leurs activités économiques, à leur organisation sociale. Pourtant, la notion d'aménagement du territoire telle que nous l'aborderons n'apparaît que tardivement. Comme l'expliquent les spécialistes de l'histoire du développement territorial, la prise de conscience du territoire à l'échelle nationale qui conduira aux premières politiques d'aménagement du territoire dans son sens moderne ne s'est faite qu'à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Jusqu'à cette époque, on peut considérer que la perception de l'espace par les hommes qui habitent le territoire français demeure celle d'un espace « quotidien ». Une perception partielle et fragmentée qui s'arrête le plus souvent aux limites du territoire vécu soit quelques kilomètres-carrés. C'est ainsi que l'analyse Eugène Weber dans son ouvrage *La France de nos aïeux. La fin des terroirs* : « La politique dans cette France rurale, en restait à un stade archaïque - local et personnel - et cela durera jusqu'aux années 1880 au moins. Dans ces zones, l'évolution vers la modernité, c'est-à-dire vers la conscience des problèmes sur un plan national et international semble commencer après les années 70. »<sup>1</sup>

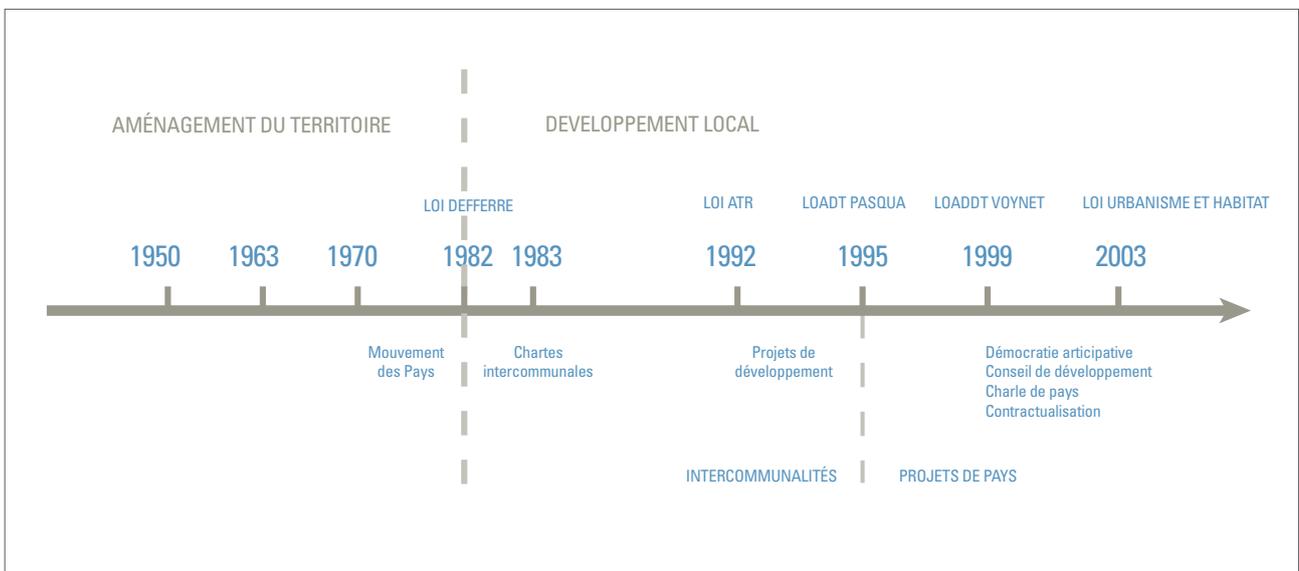
On peut dire que, plus que les régimes politiques, ce sont paradoxalement les progrès technologiques (à la fois les moyens de transports et de communication et les modes de représentation de l'espace (cartographie)) qui amèneront les premières prises de conscience du territoire en tant que territoire national.

Les grands travaux d'aménagement des réseaux nationaux de routes, de canaux, de chemin de fer du XVII<sup>e</sup> siècle contribueront à structurer le territoire français à la fois physiquement et « idéologiquement ». Au cours des deux siècles qui suivront, le développement des réseaux routiers, ferrés mais également de télégraphe puis de téléphone ou d'électricité permettront de mieux maîtriser les distances et de renforcer la cohésion entre les différents espaces. Ces développements ne se feront cependant pas de manière égale et uniforme. Leur construction en étoile autour de la capitale parisienne amènera le développement et la croissance de nombreux territoires, mais contribueront autant à renforcer l'enclavement de certaines autres régions.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ceux qui bénéficiaient le moins des bienfaits du développement de ces réseaux nationaux réalisent l'injustice de ces disparités. Cette prise de conscience conduit aux premières revendications d'égalité de développement des territoires à l'échelle nationale. Elles seront à l'origine des premières mesures et politiques mises en place par l'État relevant du concept d'aménagement du territoire tel qu'il se développera dans les décennies suivantes.

1/ WEBER Eugen. *La France de nos aïeux. La fin des terroirs, les imaginaires et la politique au XX<sup>e</sup> siècle.* Fayard, 2005.

La période d'entre-deux-guerres verra naître les premières mesures dépassant le cadre de l'aménagement physique ou de la stratégie militaire. C'est réellement au lendemain de la seconde guerre mondiale, alors que la France fait face à un besoin urgent de reconstruction du pays et se trouve confrontée à des disparités encore plus accentuées entre les différents espaces français, que l'aménagement du territoire apparaîtra sous sa forme moderne.



→ Frise chronologique de l'évolution des pratiques d'aménagement et de développement des territoires.

## // Premières politiques d'aménagement du territoire

Les premières années qui suivent la seconde guerre mondiale sont consacrées à une reconstruction intensive des bâtiments, des infrastructures mais aussi de l'économie française. Dans l'urgence, les politiques misent avant tout sur la reconstruction et l'aménagement des zones urbaines et la modernisation de l'industrie. De 1945 à 1950, on peut considérer que les mesures mises en place ne s'inscrivent pas réellement dans le cadre d'une politique globale d'organisation de l'espace français. L'idée de mettre en place une politique d'aménagement du territoire fait néanmoins son chemin et Jean-François Gravier, par son livre-slogan *Paris et le désert français* alors très polémique, sera un des premiers, avec Eugène Claudius-Petit, à diffuser ce concept.

En 1950, les objectifs de reconstruction sont pratiquement atteints, la production agricole s'est redressée, la production d'énergie a augmenté, la production industrielle dépasse son niveau d'avant-guerre. Même si les résultats atteints ne relèvent pas encore du « miracle français », comme l'expliquent Christel Alvergne et François Taulelle, « le contexte est plus serein et moins focalisé sur l'urgence de la reconstruction »<sup>1</sup>. Ceci permet l'émergence, en France, d'une approche nouvelle, globale et transversale de l'aménagement du territoire.

C'est finalement sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit que seront posés les fondements de cette première politique nationale d'aménagement du territoire dénommée comme telle. Dans une communication qu'il fait en 1950 au Conseil des ministres et intitulée « Pour un plan national d'aménagement du territoire », il propose la définition suivante : « l'aménagement du territoire est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique »<sup>2</sup>. Il y associe les objectifs suivants : « la constante préoccupation de donner

1/ ALVERGNE Christel, TAUTELLE François. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Paris, PUF, 2002.

2/ CLAUDIUS-PETIT Eugène. *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, ministère de la Reconstruction, 1950

aux hommes de meilleures conditions d'habitat et de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques mais bien d'avantage pour le bien-être et l'épanouissement de cette population » donnant ainsi à l'aménagement du territoire une dimension centrée sur l'humain et non plus seulement sur les réseaux et les infrastructures.

Au cours des années qui suivent, l'État se dote de structures d'intervention et d'outils d'action capables de répondre à ces problématiques (création de la Direction de l'aménagement du territoire en 1950 puis de la DATAR<sup>1</sup> en 1963, etc.).

Sans entrer plus dans le détail, il est intéressant de noter que, malgré les fortes évolutions subies par le concept initial d'aménagement du territoire durant ces cinquante dernières années, il reste néanmoins sauf exception fidèle à ses logiques d'origine.

Nous en retiendrons deux principes fondamentaux :

- l'objectif de réduction des disparités régionales,
- l'inscription des mesures et politiques dans le long terme impliquant le recours à la prospective.

Afin de nous rapprocher du cœur de notre sujet, posons-nous à présent la question de la manière dont cette approche de l'aménagement du territoire s'est appliquée aux territoires ruraux.

1/ DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, devenue depuis 2006 la DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

### /// Aménagement rural, mesures et politiques propres aux espaces ruraux

Dans le champ de l'aménagement du territoire, peuvent être distinguées un certain nombre de politiques et de mesures spécifiques aux espaces à dominante rurale. Dans le *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement*<sup>1</sup>, voici la définition qui est donnée de l'aménagement rural : « L'aménagement rural est un aspect de l'aménagement du territoire qui est apparu en France en 1960. Il vise à :

- accroître la productivité agricole : tel fut l'objet des sociétés de mise en valeur (compagnies du canal de Provence, du Bas-Rhône [...]) ;
- développer des activités non-agricoles (industrielles en particulier) en milieu rural pour éviter que le déclin de la population active agricole ne continue à nourrir l'exode rural [...]
- créer un niveau d'équipement collectif qui rende attractif le mode de vie en milieu rural ;
- développer le tourisme en milieu rural sans nuire au cadre naturel. »<sup>2</sup>

Durant les années 1960, les premières véritables politiques de développement de l'espace rural sont avant tout centrées sur l'agriculture, alors composante majeure de l'économie rurale. Puis progressivement, une approche spécifique de l'aménagement des territoires ruraux verra le jour, appliquant les principaux fondamentaux de l'aménagement du territoire à ces zones rurales : approche globale et transversale, vision sur le long terme, etc. Dès le début des années 1970, un véritable tournant est pris. Les politiques d'aménagement rural, renommées politiques de « rénovation rurale » prennent une dimension plus globale, dépassant les problématiques liées au secteur agricole. De nouvelles procédures sont mises en place pour remédier aux disparités et faire en sorte que les campagnes ne se dépeuplent pas.

1/ MERLIN Pierre, CHOAY Françoise. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris, PUF, 1996.

2/ Ibid.

L'annexe du projet de loi pour 1972 précise les objectifs de la rénovation rurale :

« La notion de conversion rurale doit être infléchie vers celle de conversion économique. Pour l'essentiel, cela signifie qu'il faut - sans négliger les problèmes agricoles encore fondamentaux dans ces zones - intensifier les efforts dans le sens d'un développement de toutes les activités productives. La conversion économique de ces régions suppose en effet une politique volontariste d'industrialisation et un encouragement aux activités complémentaires dans les domaines de l'artisanat et du tourisme. »<sup>1</sup>

Afin de mettre en œuvre ces orientations, plusieurs mesures sont alors mises en place.

## → LE PLAN D'AMÉNAGEMENT RURAL, PAR (1970-1983)

Le premier outil mis en place par le gouvernement pour le développement des politiques rurales est le PAR, Plan d'aménagement rural : « les Plans d'aménagement rural ont pour objet de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale. »<sup>2</sup>

Document d'orientation de l'aménagement d'une zone rurale, le PAR est une nouvelle procédure qui aborde pour la première fois l'espace rural à l'échelle intercommunale. Conduit sous l'autorité du préfet, le PAR est une procédure impliquant les élus locaux et visant à développer la coopération de communes en vue de créer de nouvelles unités territoriales qui seront appelées « pays ».

Ce Plan d'aménagement, PAR, avait pour objectif, comme l'expliquent Christel Alvergne et François Taulelle, de « contenir les atouts et les faiblesses de la zone d'étude, déterminer les facteurs qui engagent l'avenir, afin d'établir les bases du développement futur. De cette manière, les populations locales sont à même de s'investir dans le développement de leur zone et de prendre des initiatives dans ce sens. Pour cela, l'État

1/ Loi des finances pour 1972, p.46. Dans ALVERGNE Christel, TAUTELLE François. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Op. cit., p.204.

2/ Décret du 8 juin 1970 sur les PAR

met à disposition tous les services nécessaires pour travailler avec les élus locaux, les associations, de façon à mieux connaître les capacités et les handicaps de chaque zone. »<sup>1</sup> Cette procédure permettra d'initier dans les territoires ruraux une manière de travailler à l'échelle locale qui restera une composante forte des pratiques d'aménagement et de développement en milieu rural. Cette construction se base sur la sollicitation et l'implication dans les projets d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, économiques et sociaux... ainsi que sur l'approche intercommunale. Cette dimension d'intercommunalité, nouvelle dans les politiques d'aménagement du territoire, sera d'ailleurs la base sur laquelle vont s'appuyer les futures mesures et procédures à l'échelle locale.

## → LE MOUVEMENT DES PAYS (1975-1983)

Pendant plusieurs années, le PAR est considéré comme, avant tout, une démarche d'« étude » de l'espace rural. Il n'est assorti d'aucun financement spécifique. C'est en 1975 qu'est initié ce qui sera considéré comme étant « l'instrument financier » du PAR : la procédure des contrats de pays. Lancés et conduits par la DATAR, les contrats de pays sont : « une convention entre l'État (et depuis 1983, la région) et les collectivités locales d'un pays en vue d'actions d'aménagement et d'incitation. Ils s'inscrivent dans le cadre de la politique d'aide aux milieux ruraux fragiles en cherchant à y développer les activités et à y créer un cadre favorable pour ces activités et pour les habitants. »<sup>2</sup> Le pays est ainsi considéré comme « l'unité territoriale la plus pertinente pour la recherche de la qualité de la vie »<sup>3</sup>.

Cette procédure de contrats de pays a, alors, principalement pour but de lutter contre le dépeuplement, de trouver des solutions pour chaque zone rurale et de faire en sorte qu'il y ait davantage de solidarités et de vie sociale. « Le contrat de pays est avant tout une enveloppe financière proposée à des élus locaux pour apprécier les urgences, dégager et articuler des priorités, faire les choix nécessaires et mettre en œuvre une réelle solidarité intercommunale »<sup>4</sup>.

1/ ALVERGNE Christel, TAUTELLE François. Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire. Op. cit., p. 231.

2/ MERLIN P., CHOAY F. Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Op. cit.

3/ Ibid.

4/ Ibid.

Parallèlement à cette mesure de contrat de pays qui, malgré sa dimension locale, découle directement d'une logique « descendante de l'État »<sup>1</sup>, se développe au niveau local et surtout en milieu rural le « mouvement des Pays ». Contestant la manière de procéder de l'État, un certain nombre d'acteurs locaux - qui tous considèrent que le développement d'un territoire doit prendre en compte les besoins et les aspirations de ses habitants - prônent une plus grande autonomie vis-à-vis des centres décisionnels, qu'ils soient politiques ou économiques. Mettant en avant le slogan « vivre, travailler et décider au Pays », ces acteurs locaux engagés militent pour un « autre développement » et s'emparent de ce concept de pays en créant ce qui deviendra en définitive l'avant-garde du développement local.

1/ Les décisions sont prises en haut lieu sans concertation avec les populations concernées.

## //// De l'aménagement du territoire au développement local

De 1982 aux années 2000, une succession d'évolutions tant institutionnelles, qu'économiques, idéologiques et politiques conduiront à une évolution fondamentale de l'approche de l'aménagement du territoire.

### → ÉVOLUTION DANS UN CONTEXTE DE DÉCENTRALISATION

Le début des années 1980 marque une réelle rupture par rapport aux politiques d'aménagement du territoire menées depuis l'après-guerre. Ces politiques, qui avaient été édifiées en période de croissance et de renouveau économique, se trouvent confrontées à la profonde crise économique et institutionnelle qui secoue la France et, en quelques années, elles changent radicalement de point de vue. C'est dans le contexte des premières lois et mesures de décentralisation que ce construisent des modes d'action fondamentalement différents.

Votée le 2 mars 1982 par le gouvernement, la loi-cadre Defferre, du nom du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation relative « aux droits et libertés des communes, départements et des régions » sera à l'origine d'un vaste ensemble de réformes. Dans cette période de transition, deux logiques opposées cohabitent. D'un côté, avec la décentralisation et les nouvelles mesures mises en place, de nouveaux acteurs - collectivités locales, société civile et entreprises - se voient offrir la possibilité d'exercer de nouvelles compétences dans le cadre de nouveaux schémas d'organisation ; et de l'autre, paradoxalement, les cadres administratifs anciens (communes, cantons, départements, régions) sont maintenus et l'État ne renonce pas à son mode d'action traditionnel. La juxtaposition de ces deux approches contribuera à complexifier le fameux « mille-feuilles » administratif français composé de nombreuses couches administratives que l'on ne retrouve pas dans les autres pays d'Europe.

## → CHARTES INTERCOMMUNALES DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT (1983) : LA RUPTURE

En 1983, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement succèdent aux PAR et aux contrats de pays. Dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, elles sont définies ainsi : « [la charte intercommunale] est un document d'orientation concerné à la fois par le développement économique et social et la prévision des équipements en zone rurale. »<sup>1</sup> Visant elles aussi à lutter contre le dépeuplement des espaces ruraux en maintenant des équipements permanents et en favorisant les solidarités entre communes, ces chartes intercommunales de développement et d'aménagement s'inscrivent fondamentalement en rupture avec les mesures antérieures.

Dans les textes cadrant ces nouvelles mesures, ce sont les communes - et donc les élus locaux - qui décident de l'étendue géographique de la zone, des objectifs, du contenu et des moyens de la charte. Et, comme l'explique Paul Houée dans son ouvrage *La décentralisation, territoires ruraux et développement*<sup>2</sup> : « La charte est un processus qui part des acteurs locaux pour aller à la rencontre de la planification décentralisée », « une démarche ascendante remplace une démarche descendante, ouverte à une relative participation. » Par cette mesure, la politique d'aménagement de l'espace rural passe ainsi pour la première fois « d'un mouvement exogène descendant » fait de procédures, d'incitations financières cherchant à encadrer les actions locales, à « un mouvement endogène ascendant »<sup>3</sup> émanant d'un territoire précis, doté d'une dynamique de valorisation des ressources locales.

Ainsi, les anciennes méthodes d'aménagement du territoire pouvaient être qualifiées schématiquement de « descendantes, globales, centralisées » et entraînaient des pratiques de « guichet ». A l'inverse, le modèle qui voit le jour porte vers plus de « décentralisation » pour des politiques reposant sur des « projets de territoire » élaborés à partir des territoires locaux. Le projet synthétisera alors l'ensemble des objectifs que se fixent collectivement les acteurs de ce territoire, en fonction

1/ MERLIN P., CHOAY F.  
*Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Op. cit.

2/ HOUÉE Paul. *La décentralisation, territoires ruraux et développement*. Paris, Syros Alternatives et ADELS, 1992.

3/ Ibid.

d'une vision partagée de son avenir et de son développement. Le projet se traduit par une stratégie mise en œuvre pour atteindre ces objectifs, et se concrétise par un accord collectif qui marque l'engagement commun des divers partenaires. En partant du local et en impliquant une diversité d'acteurs, l'approche de projet cherche à construire une vision et un mode d'action global et transversal sur l'ensemble d'un territoire donné. C'est sous le terme de « développement local » que seront regroupées ces nouvelles approches.

Dans la logique traditionnelle, les procédures considèrent le territoire comme un objet, un espace d'application qui peut être modifié par des actions venues de l'extérieur. Dans la logique du développement local, le territoire est « vivant », il se régule et se donne les moyens de prendre en main sa propre transformation.

## → ÉMERGENCE DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Dès 1982, il est défini ainsi : «Le développement local n'est pas la croissance, c'est un mouvement culturel, économique, social qui tend à augmenter le bien-être d'une société. Il doit commencer au niveau local et se propager au niveau supérieur. Il doit valoriser les ressources d'un territoire par et pour les groupes qui occupent ce territoire. Il doit être global et multidimensionnel »<sup>1</sup>. Hugues de Varine, dans sa définition du développement local précise quant à lui que « tout développement local, qui s'effectue dans la durée, doit s'appuyer de façon équilibrée sur trois piliers : la collectivité, la communauté et le secteur économique. »<sup>2</sup> Par collectivité il entend : l'ensemble des pouvoirs qui relèvent de la légitimité démocratique (les communes, les groupements intercommunaux, les départements, les régions, l'État et ses services déconcentrés) ; par communauté : l'ensemble des personnes qui, sur un territoire donné, se reconnaissent comme partageant des valeurs, des responsabilités, des difficultés ; par secteur économique : l'ensemble des acteurs de la vie économique locale : entreprises, artisanat, commerce et services, employeurs publics et privés. Nous retrouverons ces trois familles

1/ États généraux des Pays, Mâcon, juin 1982.

2/ DE VARINE Hugues. *L'économie solidaire sur le champ*. Revue Territoires, n°368, mai 1996.

d'acteurs dans toutes les mesures de développement local qui seront mises en place dans les années qui suivent les premières ébauches de projets de développement local.

A partir de 1982, plusieurs mesures se succéderont. Elles nourriront ce concept de développement local, stimulant l'innovation locale et incitant les territoires à s'organiser. Que ce soit les programmes européens de développement rural (initiative LEADER, etc.) ou l'un des nombreux contrats d'initiative régionale (contrats de territoire, contrats de ruralité, contrats globaux de développement, etc.), tous contribueront à expérimenter et à affirmer la posture du développement local en rupture avec les pratiques « descendantes, globales et centralisées » de l'aménagement du territoire.

#### → LOI ATR : INTERCOMMUNALITÉ ET PROJET (1992)

L'évolution des pratiques de développement local se fera parallèlement à une évolution des structures administratives qui deviendront les structures porteuses de projets. Dans ce registre, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) marque une étape décisive en créant les communautés de communes (regroupement de plusieurs communes en milieu rural) et communautés de villes (regroupement de plusieurs villes et communes en milieu urbain). Dans la loi ATR apparaît pour la première fois associé à l'intercommunalité la notion de « projet de développement ». Elle fixe comme objectif la mise en place de communautés de communes ou de villes « en vue de l'élaboration d'un projet global de développement et d'aménagement de l'espace ». Elles seront mises en place de manière progressive sur l'ensemble du territoire français.

Malgré le cadre innovant dans lequel elles s'inscrivent, ces premières démarches de développement local atteindront difficilement les objectifs fixés. Le nombre de villes et communes se regroupant ira croissant mais, dans un premier temps, ces structures intercommunales seront

surtout des intercommunalité de gestion. Elles s'inscriront davantage dans une logique de gestion mutualisée d'équipements ou de services que dans une logique de projet de développement local : organisation intercommunale de la collecte des déchets, mise en place de services de transports intercommunaux, etc.

Certains territoires seront néanmoins pionniers dans la mise en place des premières démarches de projet de développement. Il s'agit pour la plupart soit de territoires confrontés à une situation difficile (crise sidérurgique en Lorraine...), soit de territoires sur lesquels d'anciennes structures de développement étaient restées actives. C'est le cas par exemple de certaines associations de Pays ou d'associations de développement issues du mouvement militant des années 1970 à 1990 « Vivre au pays ».

A partir de 1995, ces initiatives locales qui demeurent encore isolées, vont se multiplier grâce au nouveau cadre légal qui sera mis en place par la loi du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) dite loi Pasqua.

## ///// La dynamique des projets de territoire : de l'intercommunalité de gestion aux territoires de projet

### → LOADT : RÉINTRODUCTION DE LA NOTION DE PAYS (1995)

A partir de 1995, sous l'effet de deux lois fondatrices ainsi que d'initiatives locales et de politiques régionales ou départementales incitatives, s'amorce un nouveau cycle d'importantes transformations de l'organisation territoriale.

Votée en 1995, trois ans après la loi ATR fondatrice des communautés de communes, la LOADT se donne pour objectif : « d'accentuer, à des échelles d'action plus larges que le cadre cantonal privilégié par l'intercommunalité (en milieu rural notamment), la fédération souple de communes, de groupements de communes et d'acteurs socioprofessionnels ou associatifs autour d'une « communauté d'intérêts économiques et sociaux » et d'un « projet commun de développement ». »<sup>1</sup> C'est en réintroduisant la notion de pays qu'un cadre législatif sera donné à cette nouvelle forme de projets de développement. La loi incite à « une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de ville »<sup>2</sup>.

Synonyme de proximité géographique, le terme de pays, en dehors de toute considération juridique, est communément utilisé pour nommer un petit territoire, à l'échelle du canton ou d'un ensemble de communes. Il est également utilisé pour désigner des territoires plus vastes marqués par une histoire et une culture commune (pays Basque, pays Bigouden...). En termes juridiques ou politiques, la notion de pays, on l'a vu précédemment, avait déjà été employée dans le cadre de mesures d'aménagement du territoire au travers des PAR (plans d'aménagement rural) puis dans les années 1980 dans le cadre de pays touristiques.

1/ PORTIER Nicolas. *Les Pays*. Collection Territoires en mouvement. Paris, La Documentation française, 2002, p.18.

2/ LOADT, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, 1995.

La LOADT va, en quelque sorte, synthétiser l'ensemble de ces approches et porter plus loin le concept en définissant le pays comme un territoire présentant à la fois une cohérence géographique et culturelle mais également une cohésion économique et sociale :

« Censé exprimer « la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural », il sert de cadre à la définition par les collectivités territoriales et leurs groupements d'un « projet commun de développement » dont la loi indique qu'il doit être élaboré « en concertation avec les acteurs concernés ». »<sup>1</sup>.

La loi Pasqua, a rencontré dans son application, un certain succès. Entre 1995 et 1999, 230 initiatives de pays seront lancées qui aboutiront à près de 120 pays officiellement « constatés » selon la procédure prévue par la loi. Il s'agit principalement de territoires de petite taille (souvent de l'ordre du regroupement de quelques cantons), à dominante rurale, et organisés autour d'une ville de petite taille. Cette dynamique des pays ne touchera pas, par contre, l'ensemble du territoire de manière homogène. A quelques exceptions près, les pays issus de la loi Pasqua restent concentrés dans un grand quart nord-ouest de la France. Cette répartition inégale est liée à l'existence ou non d'une volonté politique régionale incitant à l'organisation territoriale en pays.

Malgré son relatif succès, la LOADT, loi d'orientation, conservera un caractère expérimental. Peu précise sur l'organisation juridique des pays, sur le mode de financement de leurs projets ou encore sur leur articulation avec les communautés de communes, elle nécessite une redéfinition. Et c'est sur le fondement des « bonnes pratiques » observées sur le terrain de la centaine de pays mis en place que de nouvelles orientations purent être définies pour la politique des pays. Elles conduiront à l'adoption le 25 juin 1999 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet.

*1/ Territoires et projets. Les pays et les agglomérations au 1<sup>er</sup> juillet 2005. Paris, Entreprises Territoires et Développement (ETD), 2005.*

## → LOADDT : LES APPORTS DE LA LOI VOYNET DANS LA DÉFINITION DES PAYS (1999)

La LOADDT réaffirme le pays. « Elle redéfinit son échelle - celle du bassin d'emploi -, rappelle son rôle de renforcement des solidarités entre ville et espace rural et précise les objectifs et les modes d'élaboration de son « projet commun de développement durable ». »<sup>1</sup>

Un cadre est fixé à la constitution des pays, donnant une place importante aux acteurs locaux et à leurs initiatives. Le périmètre géographique du pays doit être défini à l'initiative des collectivités (communes ou communautés de communes) souhaitant se constituer en territoire de projet puis soumis aux instances régionales (qui acquièrent d'ailleurs dans ces mesures une place décisionnaire centrale). Pilotée par les collectivités, de l'initiative du projet jusqu'à la signature du contrat, la démarche de pays implique également les autres composantes de la vie locale : les acteurs associatifs, les acteurs économiques, les acteurs sociaux et culturels, etc. « Elle articule ainsi les formes traditionnelles de la démocratie représentative - les collectivités demeurant décisionnaires en dernier ressort - avec des formes plus inédites de démocratie participative. »<sup>2</sup>

Un autre point important apporté par la LOADDT concerne l'organisation même du pays. Le concept de conseil de développement est introduit, induisant une forme tout à fait nouvelle de coopération interinstitutionnelle et de partenariat public/privé. Organe central de l'organisation d'un pays, le conseil de développement regroupe des représentants des composantes économiques, sociales et associatives du territoire. Il a pour mission d'organiser la concertation autour d'un diagnostic et d'un projet de développement durable du territoire, d'assurer la mise en œuvre et l'évaluation des actions réalisées. Puis c'est grâce à la charte de pays mise en place par le conseil de développement que le pays prend réellement une existence matérielle. Document stratégique de moyen et long terme, la charte est, en quelque sorte, son pacte originel dans lequel sont formalisés les priorités de développement communes

1/ *Territoires et projets. Les pays et les agglomérations au 1<sup>er</sup> juillet 2005.* Op. cit.

2/ PORTIER Nicolas. *Les Pays.* Op. cit., p.18.

des différents acteurs du pays, ainsi que leurs engagements réciproques, parmi lesquels on retrouvera le diagnostic du territoire. (Nous reviendrons plus en détail sur ces éléments dans la dernière partie de ce cahier.)

Selon les orientations de la loi, la charte doit s'inscrire en outre dans une perspective de développement durable et réussir à combiner les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. « Gestion de l'espace, réduction des nuisances, préservation de la qualité de l'eau et du paysage, lutte contre les exclusions et les diverses formes de précarité doivent ainsi être conjuguées avec les axes plus traditionnels de développement économique (création et accueil d'entreprises, organisation des services, [...] valorisation touristique...). »<sup>1</sup>

Enfin, et c'est là son principal apport, la LOADDT dote les pays d'un dispositif financier en mettant en place les procédures de contractualisation dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-Région. Le mot d'ordre devient ainsi : « un territoire + une stratégie + un projet = un contrat ». Le contrat de pays permet à l'État, la Région et les départements lorsqu'ils y sont associés, de coordonner leurs interventions financières avec les collectivités locales regroupées au sein des pays, autour d'un projet ou d'une charte.

## → 2003 : LE NOUVEL ESSOR DES PAYS

Après les élections de 2002 et le changement de majorité qu'elles amènent, la politique des pays connaît un certain flottement et il faudra attendre la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 pour observer une véritable relance du processus. Synthèse entre la loi Pasqua et la loi Voynet, cette loi simplifiera, entre autres, la procédure de constitution d'un pays.

Après un essor important et rapide du nombre de pays entre 2003 et 2005, le rythme de création s'est ralenti mais le bilan reste positif. Un peu plus de dix ans après la relance de la démarche de pays, au 1<sup>er</sup> juillet 2007, 41 % des Français vivent dans un des 334 pays reconnus et 73% de la superficie métropolitaine est concernée. Trois régions

1/ PORTIER Nicolas. *Les Pays*. Op. cit., p.46.

sont totalement couvertes (ou presque) de pays (Bretagne, Basse-Normandie et Limousin), dans sept autres régions la part de la population vivant dans un pays dépasse 70% du total régional et à l'opposé, l'Île-de-France ne compte aucun pays et la Corse un seul.<sup>1</sup>

En termes de typologie de territoire, le pays, qui avait été à l'origine pensé pour contrer le déclin des zones rurales, concerne aujourd'hui principalement des territoires à dominante urbaine. 55% sont en zones dites urbaines et 45% ruraux. Ils sont aussi caractérisés par une forte diversité dans leur taille : ils regroupent de 3 à 255 communes et de 5100 habitants à près de 420 000 (Pays de Rennes). Cette diversité est à l'image de la diversité du territoire français.

Pour finir nous pouvons résumer le pays par les trois points suivants :

- le pays n'est ni une circonscription administrative ni une nouvelle collectivité locale. Il n'est pas tenu de respecter les limites administratives, cantons, arrondissements ou départements,
- le pays ne concerne pas seulement les espaces ruraux. L'un des objectifs principaux des pays étant de renforcer les solidarités et les complémentarités entre espaces ruraux et urbains, il doit s'organiser dans une recherche de complémentarité ville-campagne,
- le pays est un territoire de projet. Le projet, défini par l'ensemble des acteurs, est un projet global qui fixe des objectifs, élabore des stratégies et organise l'action en fonction des caractères et des besoins du territoire. Le pays, qui n'a, par définition, aucune compétence, a vocation à envisager le développement de son territoire de manière globale.

## → AUTRES TERRITOIRES ET DÉMARCHES DE PROJET

La notion de territoire de projet ne se réduit pas aux seuls pays. De nombreuses autres démarches existent, initiées au plan européen, national ou régional : contrats d'agglomération, parcs naturels régionaux, SCOT (Schéma de cohérence territoriale), territoires Leader +, communautés de communes, communautés urbaines, etc.

<sup>1/</sup> Chiffres extraits de l'État des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Juin 2007, ETD.

Si tous ces regroupements territoriaux découlent d'une même logique de « territoire de projet », ils se distinguent cependant par plusieurs éléments. Ainsi, comme défini dans le guide *Territoires et projets*<sup>1</sup> :

- « Certains sont de véritables entités administratives et politiques, dotées d'une personnalité juridique, d'autres des coopérations plus ou moins formalisées entre acteurs publics et privés ;
- les uns ont vocation à être pérennisés, les autres sont des regroupements de circonstance ;
- certains précèdent la démarche de projet (les communes, les intercommunalités), d'autres découlent du projet (les pays, les parcs), puisque c'est l'approbation de la charte qui définit le territoire. »

Cette multiplication des territoires et des projets est à la fois source de richesse et de complexité. Les chevauchements sont nombreux et une même collectivité peut se trouver impliquée dans plusieurs projets de territoire. Cela pose bien sûr la question de la cohérence et de la lisibilité de ces projets mais montre que la dynamique de projet a fait ses preuves, quelle que soit la forme choisie par les acteurs locaux. Ainsi en 2007, 96% des 36 679 communes françaises sont engagées dans au moins une démarche de projet, 60% dans deux ou plus<sup>1</sup>. 89% de la population et 96% de la superficie sont ainsi concernés par un territoire de projet, soit la quasi-totalité du territoire national.

Sans aller plus loin dans l'étude de ces différentes formes de projets de territoire, nous allons à présent dans la dernière partie de ce premier cahier, nous pencher plus précisément sur les pays, leur typologie, leur mode d'organisation, de fonctionnement et d'action.

1/ *Territoires et projets. Les pays et les agglomérations au 1<sup>er</sup> juillet 2005*. Op. cit.

2/ Chiffres extraits de l'État des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Juin 2007, ETD.



### PARTIE 3

# territoires de projet, le pays en détail

Afin de poursuivre l'étude des territoires ruraux, j'ai choisi d'approfondir le cas particulier des pays<sup>1</sup>. L'intérêt que je porte à la démarche de projet, inhérente aux pays, m'a amené à faire ce choix. Mais c'est également son échelle qui a retenu mon attention car elle est particulièrement pertinente dans le cas des problématiques que j'ai choisies d'aborder.

<sup>1</sup>/ Pays au sens de pays de loi Voynet, cf partie 2.

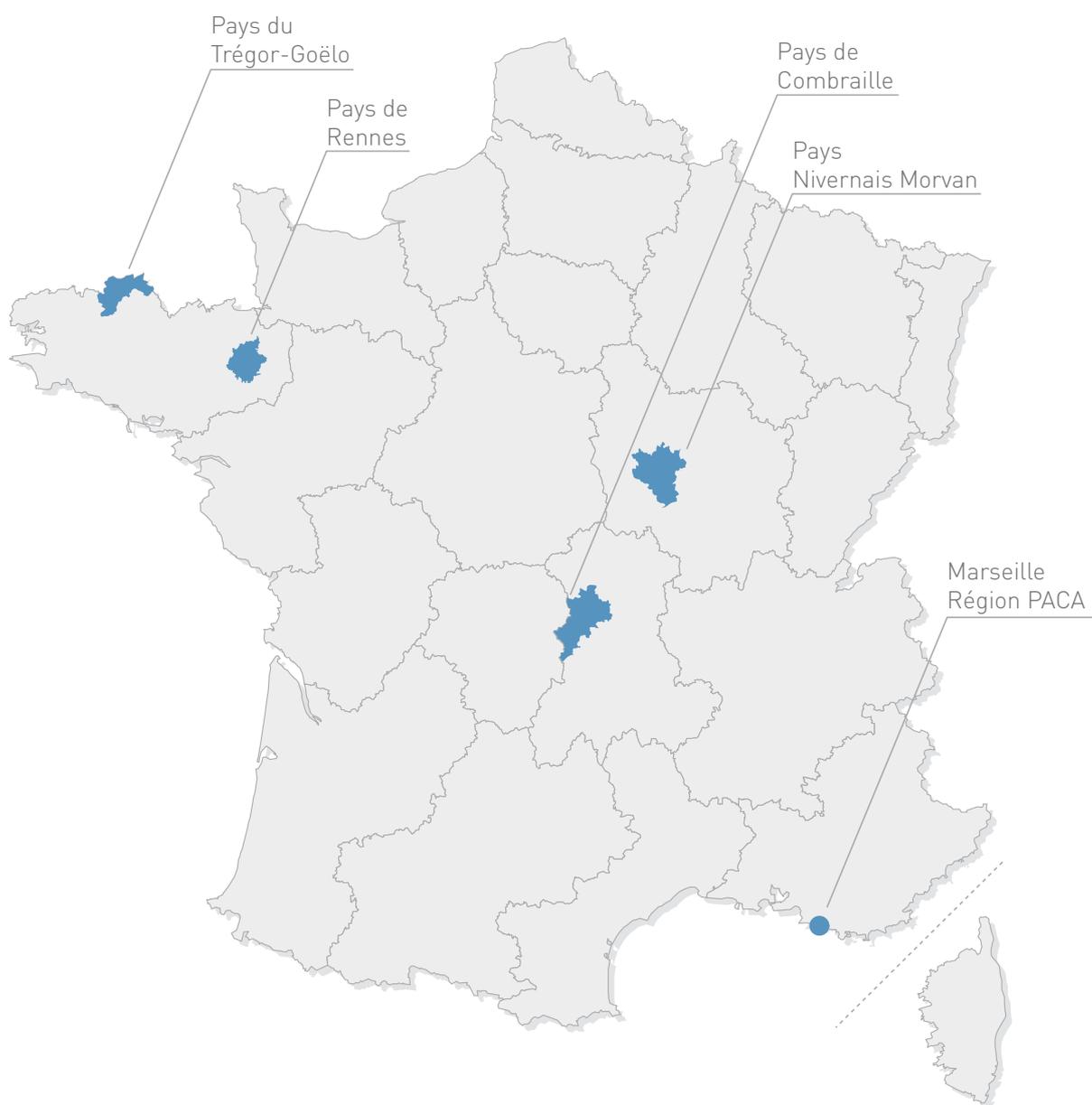
D'un côté, le pays se constitue à une échelle suffisamment petite pour pouvoir être le lieu de l'expression d'une démocratie locale. À cette échelle et du fait de son organisation, les habitants du pays peuvent s'impliquer ou du moins se sentir concernés par les prises de décisions. Les acteurs locaux se sentent «du pays» et cette notion d'appartenance permet une plus forte connexion entre les décisions relatives à l'orientation du territoire.

De l'autre, le pays est tout de même assez grand pour pouvoir solliciter suffisamment de ressources et mettre en place une dynamique forte dans les projets de territoire. Là où les communes manquent de moyens pour conduire des projets conséquents, le pays, à son échelle et dans sa forme d'organisation, peut permettre de les mettre en œuvre plus aisément.

Enfin le troisième point qui m'a conduit à faire ce choix repose dans l'obligation législative pour les pays, même les plus ruraux, d'intégrer dans leur périmètre une ville-centre. Le fait de construire le périmètre du pays autour d'une ville, aussi petite soit-elle – en France, toute commune de plus de 2 000 habitants est considérée comme une ville – permet de prendre en compte la réalité des « territoires vécus » qui intègrent nécessairement un pôle urbain. Que ce soit pour la santé, la scolarisation des enfants, les services administratifs ou le commerce, il n'existe plus en France de zone rurale dans laquelle habitent des personnes n'ayant à aucun moment une connexion avec une ville (sauf cas d'extrême isolement). Pour l'habitant, les complémentarités sont évidentes, il est l'utilisateur des deux espaces, il fait partie d'un « territoire vécu » dans lequel il profite à la fois de la ville et de l'espace rural dans ses loisirs, son travail, ses relations, les services qu'il utilise... Le fait d'inclure cette ville-centre dans le périmètre de projet du pays permet de traiter le territoire dans sa globalité, sans dissocier le développement de la ville de celui de l'espace rural et d'envisager un développement cohérent par une nouvelle approche des solidarités ville/campagne.

## → APPROFONDISSEMENT DE LA COMPRÉHENSION DES PAYS : DÉMARCHE

Après une phase de recherche avant tout théorique durant laquelle je me suis appuyé sur l'étude d'ouvrages spécialisés (essais et études) et le décodage de sites Internet traitant des questions d'aménagement et de développement des territoires ruraux, j'ai fait le choix, de consacrer du temps à la rencontre d'acteurs de ces territoires. J'ai eu la chance, au cours de cette période de recherche, de rencontrer quinze acteurs situés à différents niveaux dans cette organisation complexe des structures de développement local. Ces acteurs travaillent dans des territoires aux problématiques relativement diversifiées. Ces interviews m'ont permis de sortir du cadre purement théorique et d'aborder de manière plus concrète et opérationnelle la question du pays.



→ Localisation des entretiens menés

## → LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

**Marie Baduel** (entretien téléphonique)

→ Chef du service Aménagement et équipements urbains, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Fabien Bazin**

→ Maire de Lormes, Conseiller général du Canton de Lormes, animateur de la Commission service public, Pays Nivernais Morvan

**Cécile Chabrol**

→ Animatrice territoriale, Pays du Trégor-Goëlo

**Olivier Cavagna**

→ Directeur du Syndicat Mixte pour l'Aménagement et le Développement des Combrailles (SMADC)

**Gaëlle Cuernq**

→ Chargée de mission Services à la population, Service contractualisation territoriale, Région Bretagne

**Anaïg Hache**

→ Chargée de mission Développement de l'Économie sociale et solidaire, Pays de Rennes

**Jean-Sébastien Halliez**

→ Chef de projet, Pays Nivernais Morvan

**Agnès Henry**

→ Secrétaire de Mairie, communes de Empury, Pouques-Lormes et Saint-André-en-Morvan

**Perrine Lirzin**

→ Stagiaire, missions Économie sociale et solidaire, Pays du Trégor-Goëlo

**Marc Pascal**

→ Consultant, directeur du département Stratégies territoriales, Cabinet Inddigo

**Christian Paul**

→ Vice président Région Bourgogne, Député de la 3ème circonscription de la Nièvre, Président du Pays Nivernais Morvan, Président du Parc Naturel Régional du Morvan, Conseiller municipal de la commune de Lormes, Conseiller communautaire de la Communauté de communes des Portes du Morvan

**Anne-Claire Sarchet**

→ Chargée de mission Services à la population, Pays du Trégor-Goëlo

**Gaëlle Touemont**

→ Chargée de mission Environnement, Pays de Guingamp et Pays du Trégor-Goëlo

**Stéphane Vincent**

→ Chef de projet, 27ème Région, «Laboratoire des nouvelles politiques publiques»

**Bruno Voyer**

→ Directeur, Direction régionale Caisse des dépôts et consignations, Région Bretagne

## / Phase de création du pays

L'initiative de la création d'un pays relève des communes ou de leurs groupements. Un pays se fonde donc sur la base du volontariat local. Ce sont souvent les élus locaux qui prennent l'initiative de cette mise en œuvre.

La loi LOADDT incite les pays à se constituer à l'échelle d'un bassin d'emploi. Selon Jean-Louis Guigou, «si l'on divise nos 36 500 communes par les 3 800 bassins de vie<sup>1</sup>, on obtient des ensembles d'environ dix communes qui dessinent les cadres modernes de gestion et d'administration de la vie locale [échelle correspondant aux communautés de communes]. Le niveau des 348 bassins d'emplois correspond à un cadre plus propice pour le développement économique et la mobilisation collective autour de projets"<sup>2</sup>.

Le périmètre d'un pays n'est pas tenu de respecter les limites administratives des cantons, arrondissements, départements ou régions. Lorsque la cohésion d'un territoire le justifie, le pays permet d'associer des communes situées dans des entités administratives distinctes. Il n'existe pas de seuil minimal ou maximal quant au nombre d'habitants ou à la superficie du pays.

Ainsi la loi définit les pays par leur cohésion territoriale et non par des seuils ou des critères rigides. Cette souplesse est destinée à prendre en compte l'hétérogénéité des territoires et leur forte disparité de densité démographique.

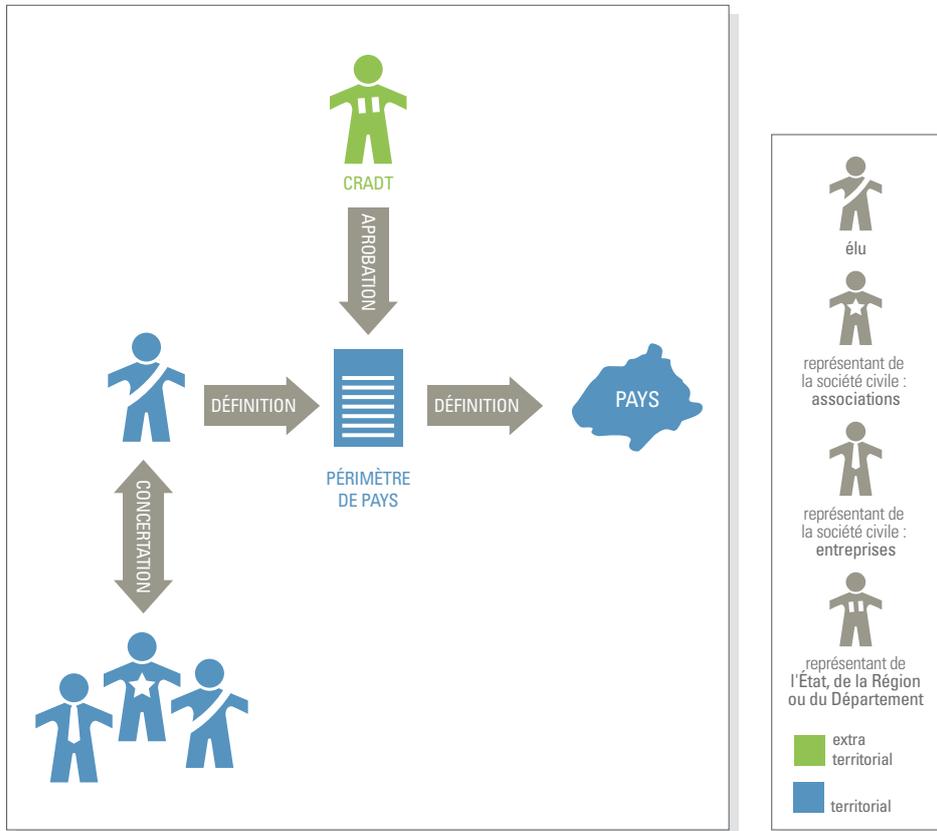
Après concertation des acteurs, le point de départ pour la constitution d'un pays est un dossier, construit par les communes ou regroupement de communes, qui doit être adressé au préfet de région. Ce dossier, s'il est accepté, permet d'arrêter ce que l'on appelle le périmètre d'étude

1/ Découpage de l'INSEE constitué en 1990. Depuis l'inventaire communal de 1998, l'INSEE utilise la notion de bassin de services.

2/ GUIGOU Jean-Louis.  
*Les pays : nouvel échelon administratif ?* Bulletin des élus locaux, n°49, juin 1999.

du pays. Il devra être approuvé par la CRADT, Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire, qui jugera de la pertinence de cette initiative, puis par les conseillers généraux et régionaux élus sur le périmètre du pays.

La définition du périmètre d'étude permettra aux acteurs locaux de s'engager progressivement, sans aucune contrainte de structure, dans un travail de concertation et de réalisation d'une charte de pays. La reconnaissance définitive du pays n'interviendra qu'au terme de l'élaboration de cette charte et de son approbation par les communes et leurs groupements.



→ Création du pays

## // Le conseil de développement

Après approbation du périmètre d'étude, les communes et les regroupements de communes ont pour obligation de créer un Conseil de développement. Il est défini comme suit par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 : « Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays »<sup>1</sup>. En l'absence de règle plus précise quant à la composition et au statut du conseil de développement, chaque territoire a agi selon sa propre stratégie. Certains ont opté pour une large assemblée déclinée en commissions thématiques ouvertes, d'autres pour une instance très restreinte jouant un rôle de synthèse des travaux de groupes extérieurs au conseil...

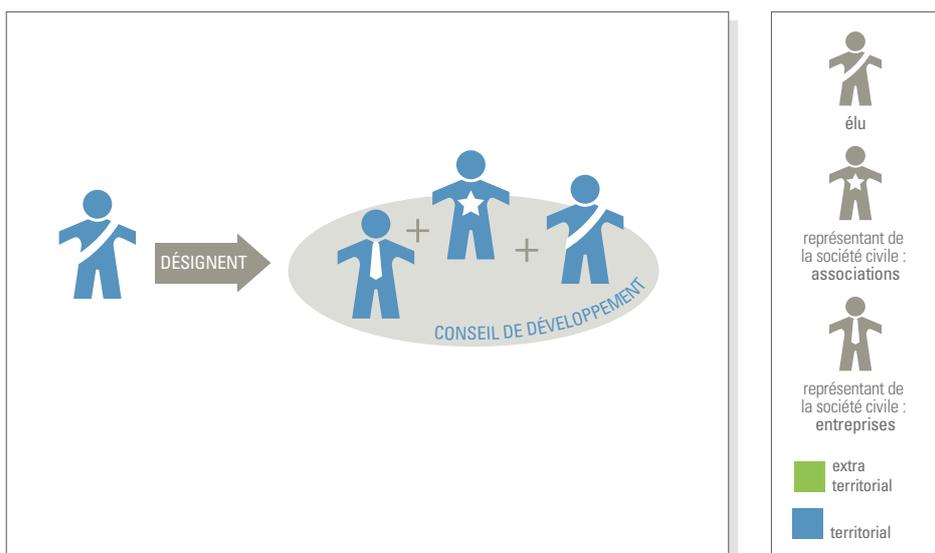
Les choix des membres du conseil par les pays sont également très variables. Ces membres sont en règle général des représentants : des associations de citoyens, des associations culturelles ou sportives, des associations ou organismes de protection de l'environnement, des organismes publics ou parapublics, des organismes consulaires (Chambres de Commerce, Chambres de Métiers...), des organismes socioprofessionnels, syndicats, du département, de la région ou de l'État, des élus ainsi que des représentants de certaines catégories de la population (jeunes...).

Les membres d'un conseil de développement ne sont pas élus. Ils sont en règle générale désignés par les élus locaux en concertation avec les acteurs représentatifs concernés (chambres consulaires, associations de tout ordre, syndicats et organismes patronaux...). Ainsi le conseil de développement permet d'associer de manière souvent pionnière un grand nombre d'acteurs d'horizons professionnels ou institutionnels très divers qui ont rarement l'occasion de débattre entre eux.

<sup>1</sup>/ Article 22 titre II de la Loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

Concernant ses missions, elles sont encore une fois très variables d'un pays à l'autre. Tous les conseils de développement ont en communs de jouer avant tout un rôle consultatif. Le conseil de développement n'a pas de pouvoir décisionnel, les décisions à l'échelle du pays étant toujours en définitive prises par les élus du territoire. Il joue fréquemment un rôle de réflexion et d'expertise ou de conseil sur des thèmes particuliers.

Très moteur et actif dans la phase d'élaboration du projet de territoire, il est ensuite relayé par la structure opérationnelle du pays qui sera chargée de la mise en œuvre des projets et il garde un rôle essentiellement de consultation.



→ Constitution du conseil de développement

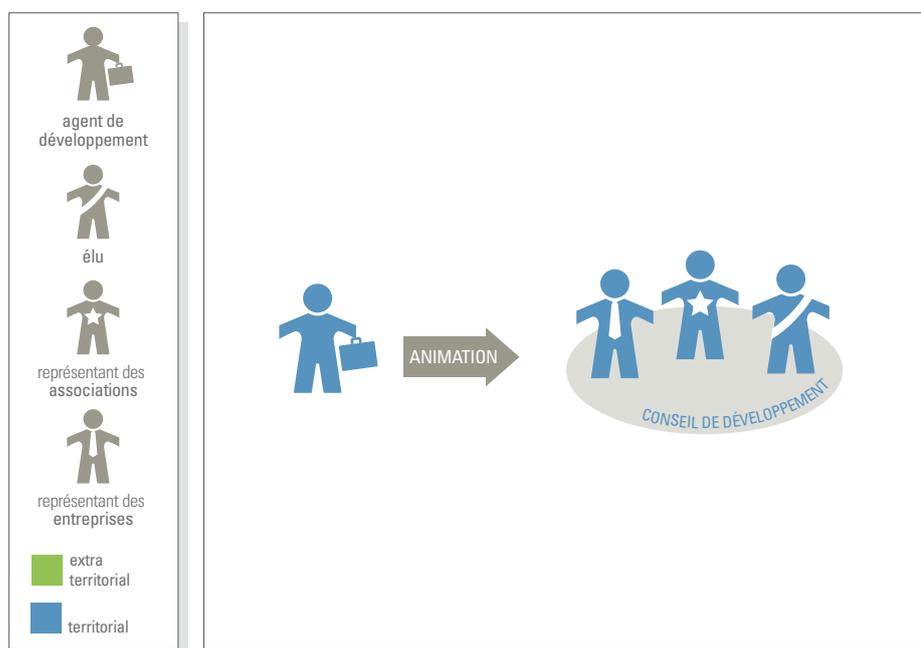
## /// Questions d'ingénierie

Afin que le projet de territoire puisse voir le jour et se développer, il est nécessaire que soit mise en place à l'échelle du pays une équipe technique. Souvent réduite (1 à 2 personnes dans un tiers des pays, 4,3 agents en moyenne<sup>1</sup>) l'équipe technique assume les fonctions transversales d'organisation, d'animation et de gestion administrative et financière du pays. En plus de ces fonctions « de base », l'équipe technique peut avoir été missionnée pour assumer des fonctions de responsabilités sur certaines thématiques comme l'environnement, l'emploi, l'économie sociale et solidaire, la santé, le tourisme, le transport, etc.

Dans la phase de constitution de la charte de pays, l'équipe technique, quand elle a déjà été constituée, joue un rôle de coordination et d'animation des différentes phases.

En complément de leurs moyens propres, les pays sont souvent amenés à faire appel à des ressources extérieures : consultants, organismes d'étude ou centres de ressource locaux ou régionaux.

1/ Chiffres extraits de l'étude *L'ingénierie de développement territorial mobilisée dans les pays*. Entreprises Territoires et Développement, 2006.



## //// La charte de pays

Défini comme «territoire de projet», le pays ne prend son existence matérielle qu'au travers de sa charte. La charte de pays est le document fondamental qui structure et détermine sa stratégie en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services. Elle est la traduction des grandes orientations du projet de territoire définies par les acteurs du pays. Elle restera le fil conducteur du développement du territoire. La LOADDT l'a défini comme suit : la charte de pays est « un document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du pays, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre, ainsi que les dispositifs permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays »<sup>1</sup>.

L'élaboration de la charte s'inscrit à l'échelle du pays dans une démarche participative. Élus, représentants de la société civile (monde associatif et monde économique) et habitants sont impliqués à différents niveaux et c'est durant cette phase que la gouvernance locale sera établie. Fondamentalement différents des pratiques classiques de mise en place d'actions au niveau local, les modes de projection initiés par les démarches de projet de territoire sont une illustration vécue au quotidien de ce que l'on appelle « démocratie participative ».

Au cours de notre entretien, Jean Sébastien Halliez, chef projet du pays Nivernais Morvan m'a exposé sa vision sur ce point :

«Pour expliquer comment fonctionne les actions dans le monde public local, nous pouvons dire qu'il y a deux façons de procéder qui se croisent :

- la première concerne la démocratie représentative : vous êtes candidat à une élection, vous avez un programme et vous êtes élu pour mettre en œuvre ce programme ;
- la deuxième s'inscrit dans un modèle qui émerge depuis un certain temps : celui de la démocratie participative. On essaie de rassembler



→ Jean-Sébastien Halliez,  
chef de projet du pays  
Nivernais Morvan

1/ Décret n°2000-909 du 19  
septembre 2000 relatif aux  
Pays.

des personnes qui ne sont pas élues mais qui sont intéressées par leur territoire. On leur pose, ou ils posent eux même des questions sur la manière dont ils souhaitent vivre sur le territoire ou la manière dont le territoire peut s'organiser, et à un moment donné, un programme d'action est rédigé collectivement et partagé par ces personnes. C'est de cette manière que l'on met en place un projet de territoire tel qu'on a pu le faire sur le canton de Lormes. »

Selon les orientations de la LOADDT la charte doit, en outre, s'inscrire dans une perspective de développement durable. « L'objectif d'une charte est ainsi de combiner les enjeux économiques, sociaux et environnementaux d'un pays en proposant un projet transversal et intégré. »<sup>1</sup>

En fonction de leurs moyens financiers, des politiques régionales en la matière, ou de l'implication des intercommunalités engagées dans la démarche de pays, cette phase d'élaboration de la charte peut être menée avec des moyens très variables d'un territoire à l'autre. Certains avancent « avec les moyens du bord » et le travail est mené par une petite équipe d'élus et de représentants de la société civile, aidé d'un agent de développement (technicien) ; d'autres bénéficient de l'intervention d'un ou plusieurs cabinets de consultants, d'une agence d'urbanisme ou des service d'étude d'une collectivité importante.

L'élaboration de la charte se fait selon quatre étapes articulées entre elles : le diagnostic du territoire qui aboutit à la formulation des enjeux de développement, la réflexion prospective et la définition de la stratégie à mettre en œuvre.

## → LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL

Le diagnostic a pour objectif de permettre au futur pays d'identifier des problèmes mais aussi les ressources à mobiliser pour les résoudre, il s'appuie fréquemment sur une analyse des atouts, faiblesses, menaces et opportunités. Conduit en amont de la rédaction de la charte de pays, le diagnostic doit être mené de façon participative. Les acteurs doivent

1/ PORTIER Nicolas. Les Pays. Op. cit. p.46.

chercher à impliquer à la fois des techniciens (développeurs économiques, consultants), les élus et également la population locale. C'est là une spécificité de la démarche de pays. Des groupes de travail sont créés, ils construisent ensemble le diagnostic partagé du territoire.

Le diagnostic commence par faire l'état de lieux du territoire en réunissant un certain nombre de données chiffrées, cartographiques, historiques, etc. Cet état des lieux, ou situation de référence, servira dans l'avenir à évaluer les évolutions du territoire.

Puis dans un second temps, le travail de diagnostic consiste à passer de l'identification et de l'analyse des problèmes, risques, atouts et opportunités à la définition des enjeux du territoire. De grands enjeux apparaissent généralement dans les domaines suivants:

- économiques : répartition des activités économiques, attractivité, emploi...
- humain : population, démographie, habitat, services à la personne...
- culturel : patrimoine, développement culturel, environnement

Le document de synthèse du diagnostic regroupant l'état des lieux ainsi que la définition des grands enjeux du territoire servira de base pour la constitution du projet de territoire.

## → DU DIAGNOSTIC À LA CHARTE DE PAYS, PHASE DE RÉFLEXION PROSPECTIVE

À l'issue du diagnostic, le pays s'attelle généralement à une phase de « réflexion prospective ». D'importance variable et faisant appel à des méthodes plus ou moins élaborées, cette phase doit permettre aux acteurs et habitants du pays de projeter le territoire dans les 10 ou 15 ans à venir.

Sur ces questions de prospective territoriale, j'ai eu l'opportunité d'interroger par téléphone Marie Baduel, directrice de l'aménagement du territoire de la région PACA. Elle m'a expliqué que la prospective n'est l'affaire d'aucun spécialiste et que ce doit être, comme la démarche globale du pays, une action concertée avant tout.

Ni exercice divinatoire, ni exercice de prévision, la démarche de prospective appliquée à un territoire, consiste – à partir de ce que l'on sait et d'un certain nombre de données – à éclairer l'avenir en identifiant des cheminements possibles pour le territoire. Une des méthodes la plus couramment utilisée est celle dite « des scénarios ». Elle consiste à projeter le territoire au travers de scénarios qui décrivent le territoire dans le futur et racontent les chemins qui pourrait conduire à ces visions futures. « C'est la méthode la plus usuelle et la plus pédagogique. Elle a pour objet de simuler des évolutions possibles (en l'espèce du territoire concerné), soit en tendance (scénario tendanciel), soit de façon volontairement contrastée (scénarios contrastés), soit de façon à respecter ou à atteindre une norme fixée à l'avance (scénarios normatifs) »<sup>1</sup>.

La phase de construction des scénarios prospectifs est la partie « créative » de la construction du projet de territoire. Les scénarios sont établis sur la base d'hypothèses formulées en conclusion du diagnostic et proposent une description du territoire à l'horizon temporel choisi. Cette phase de réflexion prospective, quand elle est envisagée comme une phase de concertation et de participation permet au pays de construire une vision future du territoire partagée par tous les acteurs.

## → DE L'IDENTIFICATION DES ENJEUX À LA PROJECTION

Étape charnière entre la réflexion prospective et l'élaboration de la stratégie, cette phase d'identification des enjeux et de projection va permettre de passer de la phase d'imagination de l'évolution souhaitée pour le territoire à celle de projection. Des « leviers d'action » sont alors définis pour chaque enjeu auxquels sont associés des projets d'actions. (→ Voir ci-dessous l'exemple du Pays de Vitré - Portes de Bretagne).

<sup>1</sup>/ DE COURSON J.  
La prospective des territoires.1999, CERTU.

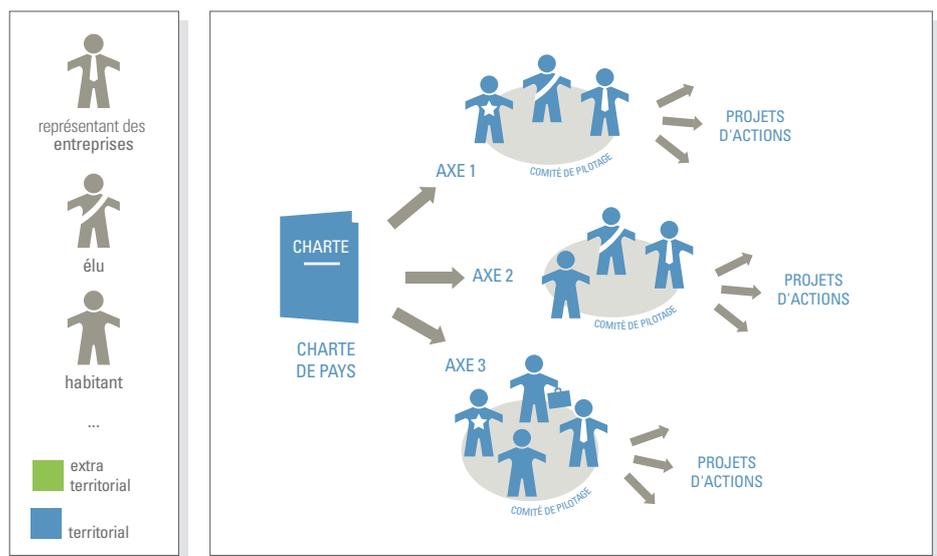
## → TYPOLOGIE DE PROJETS D' ACTIONS FRÉQUEMMENT PROPOSÉS DANS LES CHARTES DE PAYS

Dans le champ économique : l'action économique et le développement occupent, en général, une place importante dans les projets de territoires de pays. Soit il constitue un axe à part entière dans la charte de pays, soit il est incorporé de manière transversale dans plusieurs des axes de la charte. Il est alors considéré comme étant un levier d'action en complément d'autres tel que le développement social, l'environnement... On retrouve fréquemment des projets visant à favoriser l'implantation d'entreprises (aménagement de zones d'activité ...), à inciter la création de nouvelles entreprises (pépinières, hôtels d'entreprises... à créer et développer des réseaux d'entreprises ou plus simplement des projets visant à améliorer l'environnement général des entreprises (dessertes routières, téléphonie, collecte de déchets, garde d'enfants...). La dimension environnementale croisée à cette dimension économique donne également naissance à de plus en plus de projets.

Les deux autres champs presque systématiquement investis concernent tout ce qui touche directement aux habitants du territoire et ce qui a un rapport avec le culturel.

Pour tout ce qui concerne les projets liés aux habitants, les projets de services à la personne à l'échelle des pays sont très développés, ont y reviendra dans le deuxième cahier. Ils peuvent être de l'ordre du transport à la demande, de la mise en place d'une maison de la santé, de structures d'accueil à la journée des personnes âgées, de crèches intercommunales, etc. On trouve également de nombreux projets liés à la rénovation de l'habitat, aux problématiques habitat et environnement, etc.

Côté culturel, on retrouve très fréquemment des projets liés à l'attrait touristique du territoire (routes touristiques, écomusées...), des projets de festival (musique, théâtre, courts-métrages...), la construction d'une médiathèque ou la mise en place d'un service de bibliobus, etc.



→ Mise en œuvre de la charte

## → LA STRATÉGIE

La dernière phase d'élaboration de la charte consiste à définir la stratégie à mettre en œuvre. La stratégie aborde des dimensions opérationnelles et organisationnelles. Comment les objectifs sociaux, économiques et environnementaux s'articulent-ils ? Quelles seront les instances de coordination et d'animation des projets à l'échelle du pays ? Comment les différents acteurs pourront-ils travailler en réseau ? Comment les moyens humains et financiers seront-ils mobilisés ? etc.

La charte, une fois constituée et approuvée par l'ensemble des acteurs est ensuite mise en forme dans un document final. De 30 à 300 pages et d'aspect variant du très sommaire au très élaboré, la charte de pays sous sa forme finale est souvent le reflet de l'orientation, des moyens et méthodes qui ont été mis en œuvre pour son élaboration. Parfois très politique, d'autres fois très technique, parfois austère ou attrayante, confidentielle ou grand public, il n'y a pas de règle et chaque pays est vraiment acteur de la construction de ce document qui servira de support de travail au territoire et de base pour la contractualisation.

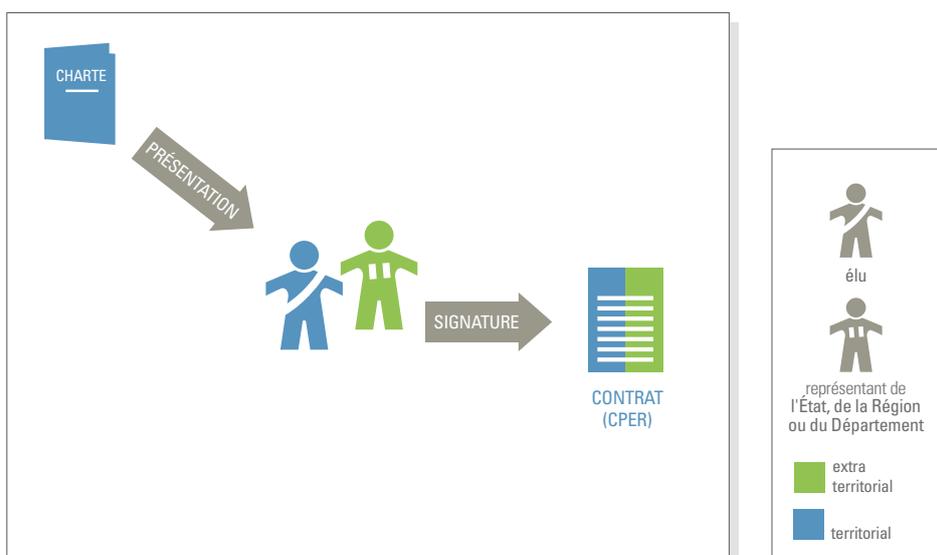
## ///// Du projet au contrat

Un territoire + un projet = un contrat.

Afin de pouvoir entrer dans la phase active de projet qui fait suite à la phase d'étude et bénéficier de financements, il est prévu par la loi une procédure de contractualisation. Signés jusqu'en 2006 dans le cadre des contrats de plan État-région et depuis 2007 dans le cadre des contrats de projets État-région (CPER), le contrat de pays joue le rôle de traduction, en termes opérationnels, de la mise en œuvre de la charte.

Le contrat est « l'outil de coordination et le cadre de cohérence des multiples sources de financement et politiques d'interventions sectorielles relevant de l'État, des conseils généraux et régionaux, de l'Union européenne, d'agences ou établissements publics (agences de l'eau, caisse des dépôts et consignations...) »<sup>1</sup>

1/ PORTIER Nicolas. Les Pays. Op. cit. p.54.



→ Contractualisation

## ///// Suivi et évaluation

Pour finir sur l'approche globale du projet de territoire à l'échelle d'un pays, un point reste à aborder, celui de l'évaluation. L'évaluation, anticipée dès la phase de propositions d'actions et de mise en place de la stratégie se déroule soit de manière continue, soit de manière périodique (fréquemment avant le terme de la période de contractualisation et en vue de la signature d'un nouveau contrat avec l'État ou la région, parfois annuellement...).

Définis idéalement dans la charte de pays, les indicateurs d'évaluation sont propres à chaque projet de territoire. Les critères d'évaluation portent fréquemment sur : la mesure de la plus value des actions réalisées au vue des objectifs initiaux, l'identification des facteurs de réussite et les freins au développement des actions sur le territoire, l'adéquation entre la stratégie d'ingénierie du pays et les autres acteurs locaux ou régionaux, l'articulation urbain / rural, etc.

Cette évaluation, associée aux procédures de contractualisation sont des gages d'engagement et de suivi qualitatif des actions du territoire.

## //////// Un exemple : Pays de Vitré-Porte de Bretagne, une démarche participative

Pour illustrer la description que nous venons de faire de la mise en place et de l'organisation d'un pays, prenons l'exemple de la démarche menée par le Pays de Vitré-Porte de Bretagne (64 communes, 3 communautés de communes, 87 256 habitants, 1282 km<sup>2</sup>)<sup>1</sup>.



→ Carte du pays de Vitré-Porte de Bretagne

### → ELABORATION DE LA CHARTE DE PAYS

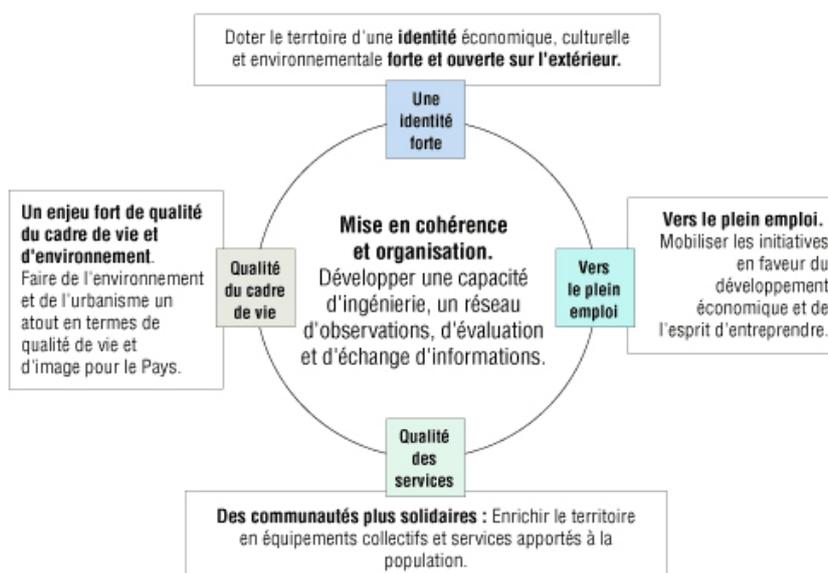
Lors de l'élaboration du diagnostic, des entretiens ont été réalisés auprès d'une soixantaine d'acteurs du pays, une enquête a été adressée aux 1000 élus du pays (et à laquelle 30% ont répondu) et des enquêtes générales et ciblées ont été réalisées auprès d'échantillons de la population.

<sup>1/</sup> Exemple détaillé dans l'ouvrage *Territoires et projets. Les pays et les agglomérations au 1er juillet 2005*. Op.cit., p.103.

À l'issue de cette première phase qui a permis de déterminer des axes de développement prioritaire, onze groupes de travail thématique ont été mis en place pour proposer des projets. Ces groupes comprenaient des élus, des acteurs économiques, des représentants associatifs, des techniciens des différentes collectivités ou organismes et étaient ouverts à tout habitant intéressé. Ils ont mobilisé 220 personnes pendant plusieurs mois.

Ensuite, afin d'expliquer la démarche à l'ensemble de la population et de lui donner la possibilité de s'exprimer, une brochure a été envoyée aux 34 000 foyers du pays : elle présentait des propositions d'action et invitait à réagir. Elle annonçait également la tenue sur l'ensemble du territoire de réunions publiques (au nombre de 8). Environ 800 personnes ont assisté à ces réunions. Certaines catégories de la population étant plus difficiles à mobiliser, des rencontres spécifiques ont été organisées avec des jeunes et des demandeurs d'emploi.

La Charte de Territoire du Pays de Vitré - Porte de Bretagne a choisi de faire ressortir quatre axes principaux autour desquels s'articule le projet de territoire :



→ Axes du projet de territoire

À partir de ces axes, ont été définis un certain nombre de leviers d'actions et de projets d'actions.

Si l'on prend l'exemple de l'axe « qualité des services », les leviers d'action identifiés dans la charte sont les suivants : « développer le transport interne, permettre une meilleure insertion des personnes, répondre aux nouveaux besoins des familles en ce qui concerne la petite enfance et l'enfance, mettre en place de nouveaux services pour les jeunes et les adolescents, améliorer les services aux personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, diminuer les situations de solitude, faciliter la communication et l'accès aux NTIC. »<sup>1</sup>

L'axe « qualité du cadre de vie » se décline en : « améliorer l'image de l'agriculture, améliorer la qualité de l'eau, mieux sensibiliser à l'environnement, améliorer la qualité des paysages, mieux gérer les déchets, répondre aux besoins en termes de logements ».

Puis dans ce même axe, pour chaque levier d'action ont donc été identifiés des enjeux et objectifs ainsi que des projets d'action. Pour ne prendre qu'un exemple, dans l'axe « qualité du cadre de vie », le levier « améliorer l'image de l'agriculture » est détaillé de la façon suivante : « Objectifs et enjeux pour le territoire : reconnaître les exploitants ayant intégré une démarche environnementale ; rapprocher monde rural et monde urbain.

Actions suggérées :

- qualifier un maximum d'exploitation en CTE. Pour cela il faudra : permettre une certification des exploitations agricoles avec mise en place de réunions d'échanges sur le sujet et organisation d'un conseil individuel.
- mettre en place une manifestation festive sur le thème de la qualité de l'agriculture et des IAA dans le Pays de Vitré - Porte de Bretagne. Pour cela il faudra : rassembler tous les acteurs d'une telle manifestation, construire le projet, le mettre en œuvre. »

1/ Eléments extraits de la charte du Pays de Vitré-Porte de Bretagne

## → CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

Le conseil de développement du pays Vitré-Portes de Bretagne, préfiguré par les groupes de travail, a été formalisé juste avant la reconnaissance du pays. Constitué en association, il comprend une centaine de membres, dont des élus. Il s'est organisé en quatre commissions correspondant aux quatre axes de la charte. Conçu comme un lieu de proposition et d'initiatives, le conseil de développement peut formuler des avis sur toutes questions. Il participe à l'évaluation des actions mises en œuvre.

## → L'ÉQUIPE TECHNIQUE : LA CELLULE PAYS

La cellule Pays est composée d'un chargée de mission et d'un assistant dédié à la gestion du site internet et au suivi de certaines actions. La cellule Pays est en charge de l'animation interne, de la communication, de la réalisation d'études et de la mise en place d'un observatoire du Pays de Vitré - Porte de Bretagne. Le Conseil de Développement est également animé par un chargé de mission.

# conclusion

Cette approche, centrée sur les territoires ruraux nous a permis de montrer l'importance de les considérer comme des régions avec des potentiels d'avenir. Face à certains problèmes qui leur sont propres, il est également nécessaire de prendre en compte ses difficultés dans les politiques globale, à condition de sortir d'une vision urbaine des solutions. La capacité qu'auront ses territoires à envisager un développement local et durable passera par de nouvelles solidarités inter-territoires.

En me confrontant à l'univers de l'aménagement et du développement des territoires ruraux, j'ai pu appréhender ce nouveau champ d'action complètement inconnu du designer. Dans une entreprise, le designer a besoin de connaître les bases des techniques industrielles, pour pouvoir intervenir sur des projets dans le champ de l'action territoriale, de la même manière, j'ai eu besoin de connaître les méthodes et outils du développement local pour construire un dialogue avec les professionnels du terrain.

Après cette recherche, je changerai de perspective dans le deuxième cahier, pour présenter à des acteurs du développement local, comment j'envisage la collaboration entre designer et structure de pays.

Je présenterai la compréhension que j'ai, en tant que designer, des logiques de projet au sein des pays, comment j'envisage le métier de designer et l'intérêt pour eux de travailler avec ce type de professionnels. L'objectif étant d'en faire un cahier pratique à l'usage de ces acteurs locaux, tout en préparant les bases du projet illustrant cette réflexion.

# CONSTRUCTION DE LA CHARTE DE PAYS

