



LES CAHIERS DE RECHERCHE

Les enjeux de la cohésion territoriale



**Caisse
des Dépôts**
GROUPE



Institut pour la recherche

L'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts soutient des projets de recherche s'inscrivant dans les champs d'intervention et les missions de la Caisse des Dépôts. Son rôle est de favoriser la recherche dans les domaines liés aux activités de la Caisse des Dépôts, sur des thématiques variées telles que l'épargne, la finance long terme, le développement économique des territoires, la transition énergétique et écologique, les impacts du vieillissement, etc.

Un cycle de conférences

La Caisse des Dépôts, la Fondation Jean-Jaurès, la Fondation pour l'innovation politique, l'Institut Montaigne et Terra Nova se sont associés en 2019 autour d'un cycle de colloques dédiés **aux enjeux de la cohésion territoriale**. Décliné dans **trois types de territoires** (une métropole, une ville moyenne, un territoire rural), ce cycle a donné lieu à **trois rencontres régionales**, autour des problématiques liées à la réduction de la fracture territoriale, au traitement des inégalités au sein et entre les territoires, et au renforcement de la cohésion économique et sociale.

Sur la base d'une demi-journée d'échanges, co-organisée avec les *think tanks*, en lien avec les directions régionales de la Banque des Territoires du groupe Caisse des Dépôts, et en association avec des chercheurs, des experts et des acteurs locaux, rendez-vous a ainsi été pris :

- **à Toulouse**, le 18 février 2019, pour évoquer le cas des métropoles ;
- **à Audincourt**, le 28 août 2019, pour illustrer le cas des villes moyennes ;
- **et dans la Biovallée** (Vallée de la Drôme), le 28 septembre 2019, pour aborder la question des territoires ruraux.

Outre les spécificités propres à chaque territoire, développées pendant les rencontres, les échanges ont porté sur les ressorts du développement économique, les mécanismes de solidarité interterritoriale, les modes d'organisation des différents acteurs, les politiques publiques locales et les coopérations à l'œuvre au sein des territoires.



Qu'est-ce qui fait un territoire ?

À partir des enquêtes des *think tanks* partenaires, en particulier le *Baromètre des Territoires* de l'Institut Montaigne réalisé avec Elabe, présenté lors des conférences par Victor Poirier et Manon Guyot, ou le travail d'enquête de la Fondation Jean-Jaurès sur la région Occitanie en partenariat avec le Cevipof, *Le Monde* et Ipsos Sopra-Steria,

des portraits des territoires, avec leurs spécificités et leurs problématiques, ont été présentés à chaque rendez-vous. Les cartographies ainsi établies, par la vision du territoire qu'en ont les habitants, et par la présentation des contextes locaux, ont permis d'introduire les débats sur les enjeux de la cohésion territoriale.

Des questions spécifiques à chaque type de territoire

Les aspects spécifiques à chaque territoire ont été développés lors des trois rencontres. Ainsi, lors du colloque « Cohésion territoriale et métropoles » de Toulouse, le 18 février 2019, les enjeux de la métropolisation ont été discutés, qu'il s'agisse des relations entre métropoles ou avec les territoires alentours. S'agissant du cas spécifique de Toulouse, les problématiques industrielles liées aux fonctions

métropolitaines et à la filière AESE (Aéronautique, Spatial et Systèmes Embarqués), notamment dans leurs liens avec les territoires avoisinants, comme la Mécanique Vallée, ont été analysées, ainsi que les sujets de mobilité et de cohésion sociale au sein de la métropole. Le 28 août 2019, à Audincourt, le colloque « Cohésion territoriale et villes moyennes » a choisi le fil directeur

de la culture, et des initiatives mises en place dans la ville du Doubs, pour débattre des enjeux des villes moyennes françaises. Interfaces entre les territoires de faible et de forte densité, les villes moyennes sont parfois confrontées aux phénomènes de rétraction urbaine. Le programme d'investissement Action Cœur de Ville (dont les villes voisines de Besançon et Montbéliard sont parties prenantes) a été détaillé à cette occasion : stratégies de revitalisation des centres villes, dynamisation économique et commerciale, investir pour réduire la vacance des logements en centre-ville notamment... Le 28 septembre 2019, le colloque « Cohésion territoriale et territoires ruraux - Le monde rural en mutation, la Vallée de la Drôme », a confronté les analyses les plus récentes

sur les transformations du monde rural à partir du cas particulier de la Vallée de la Drôme. Biovallée, territoire rural de référence en matière de développement durable, est lauréate depuis le 13 septembre 2019 du PIA Territoires d'Innovation. Ce dispositif vise à faire émerger en France de nouveaux modèles de développement territorial par la création d'écosystèmes propices au développement économique durable et à l'amélioration des conditions de vie des populations. Stratégies de valorisation des ressources locales pour les territoires ruraux et coopérations entre collectivités et différents niveaux de territoires ont été longuement discutées lors du colloque.

Toulouse, 18 février 2019

« Cohésion territoriale et métropoles »

Le cycle des trois conférences sur les enjeux de la cohésion territoriale qui s'est ouvert le 18 février 2019 à l'Université Toulouse - Jean-Jaurès avait été imaginé bien avant le début du mouvement des « gilets jaunes », *« mais il résonne avec lui en ce qu'il exprime une protestation contre les inégalités territoriales. La problématique du territoire apparaît bien comme une donnée fondamentale pour la compréhension du fait politique »* a rappelé en introduction

du colloque Dominique Reynié, directeur général de la Fondation pour l'innovation politique. Dans une première partie consacrée aux enjeux de la métropolisation, le baromètre de la cohésion territoriale, publié depuis 2018 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), a permis de rappeler les grandes dynamiques à l'œuvre sur le territoire français ; « métropolisation », « périurbanisation », divergences de trajectoire des espaces





ruraux, affaiblissement de l'armature urbaine dans les villes petites et moyennes, transformations de la base productive, expliquent ainsi, par leur croisement, l'état actuel du pays. De toute évidence, les débats sur les enjeux de la métropolisation soulèvent des points de vue contrastés. « *L'idée d'une métropole dynamique, par opposition à une périphérie malmenée, serait erronée en raison des fortes inégalités de courte distance à l'intérieur même des tissus métropolitains* » précise Pierre Veltz, économiste et sociologue, président du conseil scientifique de l'IHEDATE. « *Pour autant, il semble possible de faire évoluer les relations entre les métropoles et leur environnement et d'envisager des formes de développement partagé, grâce notamment à la révolution numérique dans l'organisation du travail* » a-t-il poursuivi. Mais métropole et métropolisation sont parfois remises en cause dans leur définition, tant les concepts se révèlent complexes à appréhender. « *Il faut abandonner les concepts de métropole et de métropolisation qui obscurcissent les analyses plus qu'ils ne les éclairent (homogénéité imaginaire des villes considérées, interprétations trompeuses qui orientent la façon de voir les territoires, définition du seuil à partir duquel le terme de métropole doit être utilisé...)* » explique Michel Grossetti, directeur de recherche au CNRS, et directeur d'études à l'EHESS. « *Plus que des solutions uniformes et des concepts ambigus, c'est sur les notions de densification, d'étalement urbain ou de différenciation des peuplements qu'il serait utile de travailler, pour prendre en compte la réalité concrète de chaque territoire en matière de développement économique* ». La deuxième session du colloque, qui a démarré avec

la présentation par Gilles Finchelstein, directeur général de la Fondation Jean-Jaurès, de l'enquête sur la région Occitanie (en partenariat avec Le Cevipof, *Le Monde* et Ipsos Sopra-Steria), a abordé les logiques de cohésion et de complémentarité à l'œuvre dans le territoire à partir de problématiques sectorielles : développement économique, mobilités, logement... La métropole toulousaine affiche de solides atouts (démographie, créations nettes d'emplois, ville universitaire...) et redistribue près de 5 milliards d'euros par an sur l'ensemble des sept départements. Mais elle est aussi confrontée à des problèmes d'inégalités : poches de pauvreté, taux de chômage, écarts de revenus importants au sein du territoire, congestion du trafic routier... Les enjeux de mobilité notamment sur l'ensemble de l'agglomération, caractérisée par une situation tendue des transports, ont été développés par Marc Ivaldi, de Toulouse School of Economics. Néanmoins, la forte demande de relations de la périphérie au territoire métropolitain doit être vécue comme une chance, et les contrats de réciprocité lancés en mars 2015 ont permis de reconnaître et de développer des relations de coopération urbain-rural. « *L'interdépendance territoriale en matière d'alimentation et d'agriculture, avec l'exemple des liens entre la métropole toulousaine et les éleveurs de « veau sous la mère » du Gers, en est une illustration remarquable* » explique Pierre-Emmanuel Reymund, responsable de la mission « prospective métropolitaine, partenariats, innovation territoriale » de Toulouse Métropole. Enfin, « *Au regard des enjeux de cohésion sociale, il n'est pas possible de retenir la vision binaire d'une fracture territoriale qui op-*



poserait des métropoles « riches » et dynamiques à une « France périphérique » pauvre et atone. Il faut rappeler que les métropoles sont traversées par de fortes inégalités sociales et que leurs territoires juxtaposent quartiers gentrifiés et quartiers de « relégation ». Les pauvres et les précaires habitent les métropoles. La carte de la « plaque métropolitaine toulousaine », hétérogène, fragmentée, montre un territoire mosaïque, illustrant la complexité des systèmes territoriaux et la difficulté, à différentes échelles (celle de l'ensemble de cette plaque comme celle interne à la métropole institutionnelle) de développer des poli-

tiques de solidarité. Leur définition comme leur mise en œuvre suscitent de nombreuses résistances » précise Marie-Christine Jaillet, directrice de recherche au CNRS, Université de Toulouse Jean-Jaurès.

Les débats ont été clôturés par l'intervention de Thierry Ravot, directeur régional Occitanie de la Banque des Territoires du groupe Caisse des Dépôts. Par son action au sein des territoires, la Banque des Territoires défend la cohésion et la solidarité et œuvre au développement de territoires plus inclusifs, plus attractifs, plus connectés et plus durables.



Audincourt, 28 août 2019

« Cohésion territoriale et villes moyennes »

Deuxième rencontre du cycle de colloques sur les enjeux de la cohésion territoriale, la conférence du 28 septembre 2019 à Audincourt était dédiée aux villes moyennes. Ces villes sont souvent sources de dynamisme économique, social, culturel et patrimonial, mais elles doivent aussi faire face à un certain nombre de difficultés (logement, problème d'attractivité des centres-villes, déprise commerciale...). Pour les analyser, deux tables-rondes ont été organisées, l'une sur les dynamiques en place et les évolutions des centres-villes, la seconde sur les enjeux de cohésion territoriale dans la ville d'Audincourt. Cette deuxième session a été conduite sous l'angle de la culture et des initiatives lancées dans ce domaine par la ville du Doubs. C'est d'ailleurs David Demange, directeur du Moloco, nouvel espace des musiques « actuelles » à Audincourt, qui a accueilli les intervenants du colloque en début de journée. Dans ce département, les villes voisines de Besançon et Montbéliard bénéficient du dispositif « Action Cœur de Ville », un programme de revitalisation des villes moyennes lancé en 2017 dans tout le territoire métropolitain et ultramarin. Michel-François Delannoy, directeur de la mission Action Cœur de Ville à la Banque des Territoires (groupe Caisse des Dépôts) a longuement détaillé ce plan d'investissement, qui répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et renforcer ces dernières dans leur rôle moteur de développement du territoire. Concernant la culture, Jean-Philippe Sarrette, directeur régional adjoint Bourgogne-Franche-Comté de la Banque des Territoires, a pu rappeler l'action de mécénat culturel de la Caisse des Dépôts. En conclusion du colloque sont intervenus Gilles Finchelstein, directeur général de la Fondation Jean-Jaurès, et Martial Bourquin, sénateur du Doubs.

Villes moyennes : de l'idéal d'égalité des territoires à l'éloge de leur diversité

Achille Warnant, doctorant à l'EHESS et expert auprès de la Fondation Jean-Jaurès, a développé cette évolution. L'analyse des villes moyennes s'intègre dans une situation générale, notamment depuis 2008, de rareté croissante des fonds publics. Dans ce contexte, l'idéal d'égalité des territoires comme principe structurant des politiques d'aménagement est réinterrogé car jugé trop coûteux et insuffisamment efficace. Au traditionnel triangle « chemin de fer/usines/villes moyennes » des Trente Glorieuses, s'est substitué un nouveau triangle, « avion/métropoles/service et digital », basé sur une logique

du laisser-faire et sur le principe, critiqué par un certain nombre d'auteurs, du « ruissellement » des dynamiques économiques. Polarisation et compétition deviennent ainsi les maîtres mots de l'action publique en matière d'organisation des territoires, avec pour conséquence de favoriser les centres aux dépens des périphéries et de creuser les inégalités à toutes les échelles. Dans ce contexte, certaines villes petites et moyennes éloignées des grands pôles urbains peinent à s'adapter.

Causes et symptômes de la crise des villes moyennes

Bien que les trajectoires sociales, économiques et démographiques des villes moyennes varient largement d'un territoire à l'autre, nombreuses sont aujourd'hui fragilisées. Les symptômes de cette crise sont les suivants :

- **Décroissance.** Ces villes voient pour la plupart leur population baisser. Si les périphéries s'en sortent généralement mieux, le phénomène peut être particulièrement marqué au niveau de la ville-centre.
- **Vacance.** Mécaniquement, cela engendre une hausse du nombre de logements vacants. Souvent mal adaptées à la demande et difficiles à rénover, les habitations en centre-ville subissent également la concurrence des nouveaux lotissements en périphéries, et trouvent difficilement preneur. Confrontés à l'extension des grandes surfaces en entrées de villes, à l'essor du numérique et à la baisse de la population, les commerces du centre-ville peinent à trouver leur place, entraînant une hausse de la vacance commerciale.
- **Paupérisation.** Du fait de la perte d'attractivité de certains territoires, ceux-ci ont tendance à s'appauvrir. Les plus diplômés partent tenter leur chance ailleurs quand les plus précaires n'ont pas les ressources suffisantes pour émigrer. Quant aux mieux lotis, quand ils ne partent pas dans la grande ville, ils choisissent parfois d'habiter en périphérie afin d'échapper à des impôts locaux jugés trop élevés en raison des charges de centralités pesant sur ces villes. La dégradation est alors économique et symbolique.

Quelles en sont les raisons ?

- **Étalement.** Les villes ont connu et connaissent encore un développement étalé dans les périphéries, qu'il s'agisse des lotissements ou des centres commerciaux, alors que

l'essentiel des services offerts à la population était traditionnellement assuré par la ville-centre. Ce décalage a conduit à la perte d'attractivité des commerces et des logements en cœur de ville.

- **Désindustrialisation.** Ces phénomènes d'aménagement des villes se superposent au contexte de désindustrialisation dans une partie du territoire français.
- **Désengagement de l'État.** Face à la crise de la dette, l'État cherche à se retirer progressivement des territoires. Le mouvement est illustré par la mise en place de programmes de recherche d'économies (Révision générale des politiques publiques 2007-2012, Modernisation de l'Action Publique 2012-2017, Action Publique 2022), et par l'accentuation des contraintes financières sur les collectivités depuis 2014. Ce mouvement impacte en premier lieu les territoires les plus dépendants de la puissance publique dont font partie de très nombreuses villes moyennes.

Biovallée, Drôme, 28 septembre 2019

« Cohésion territoriale et territoires ruraux - Le monde rural en mutation, la Vallée de la Drôme »

Troisième rencontre du cycle en région sur la cohésion territoriale, le colloque sur le Campus de l'écosite du Val-de-Drôme, à Eurre, le 28 septembre 2019, était consacré aux territoires ruraux. Cette conférence a permis de confronter les analyses les plus récentes sur les transformations du monde rural, en s'appuyant en particulier sur l'expérience de la Vallée de la Drôme.

Il faut mentionner que le 13 septembre 2019, Biovallée a été désignée lauréate du PIA Territoires d'Innovation par le premier Ministre Édouard Philippe venu sur l'Écosite d'Eurre annoncer les lauréats de ce Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) porté par le ministère du Développement durable, avec l'appui de la Caisse des Dépôts. Le programme Territoires d'Innovation vise à soutenir les initiatives locales en matière de mobilité, d'énergie, d'agroécologie, d'économie circulaire et de transition numérique. Cette action passe par des investissements directs dans les entreprises locales, ainsi que des subventions aux projets innovants, et vise à soutenir des stratégies de territoire inscrites dans le long terme.

La première partie du colloque a permis de resituer le contexte d'une vallée rurale bien particulière, celui de la Biovallée, initiative née de la volonté, dans les années 1980, des riverains de la Drôme de nettoyer la rivière et de la

L'ensemble de ces considérations conduit à formuler trois convictions, rappelées dans les travaux de la Fondation Jean-Jaurès sur les villes moyennes en 2017 :

- Le rôle joué par l'État dans l'aménagement du territoire doit être repensé : le retrait de l'État ne doit plus se faire aux dépens des territoires les plus fragiles ;
- La gouvernance locale doit être réinventée : l'échelon intercommunal doit être renforcé et démocratisé ;
- L'injonction à la croissance démographique doit être ré-interrogée : la diversité des territoires doit être reconnue, les villes petites et moyennes doivent être considérées au même titre que les métropoles comme des espaces d'expérimentations et d'innovations, et la décroissance démographique doit cesser d'être envisagée exclusivement sous l'angle de la contrainte.

réhabiliter. La vallée a ainsi été marquée par la mobilisation des collectivités territoriales et des acteurs privés en faveur d'une production bio et respectueuse de l'environnement. Philippe Huygue, président de Biovallée, a pu retracer avec détails cette histoire du territoire.

Néanmoins, si les résultats du *Baromètre des Territoires* réalisé en partenariat par Elabe et l'Institut Montaigne attestent de la bonne santé socio-économique de la région Auvergne-Rhône-Alpes dans son ensemble, les statistiques locales de l'Insee, présentées dans l'étude de Terra Nova réalisée pour la conférence, peignent le portrait d'une vallée plus hétérogène, entre sillon rhodanien urbanisé et haut de vallée montagneux avec les caractères attendus des territoires enclavés : vieillissement, plus grand isolement et manque d'accès aux services. Comme l'ont rappelé Thierry Pech, directeur général de Terra Nova et Simon Matet, expert auprès du *think tank*, les données diachroniques mettent en évidence une vallée suivant la grande transition des territoires ruraux d'une économie productive, principalement agricole, à une économie présentielle, sans pour autant que la vallée puisse être à un dortoir ou un simple lieu de villégiature. L'attractivité de la vallée bénéficie notamment d'un accès relativement bon aux équipements grâce aux centres d'activités de Crest et de Die.

La table ronde suivante explorait les stratégies de valorisation des ressources locales pour les territoires ruraux. Des responsables de petites entreprises ont pu présenter leurs succès et difficultés dans le développement économique de cet espace rural : si la démarche biologique alliée à une contractualisation de la vente de la production avec les agriculteurs et de l'assistance technique permettent une pratique agricole à haute valeur ajoutée pour certaines entreprises de la vallée, d'autres chefs d'entreprises font face à un déficit d'attractivité de leur territoire, des difficultés de recrutement et de financement. Des facteurs clefs du succès de la vallée de la Drôme ont été mis en évidence : volontarisme de la population, exemplifiée dans le cas de la vallée de la Drôme par le nettoyage de la rivière ; objectif commun, devenir un pôle d'excellence du bio, même si la question de l'appropriation par toute la population du projet de Biovallée n'est pas complète ; et la triple gouvernance associant les collectivités locales, les entrepreneurs et les associations. L'arrivée de néoruraux idéalistes n'est pas étrangère au volontarisme et à l'objectif partagé par la population. Franck Chaigneau, expert développement rural au service ingénierie de la Banque des Territoires, a présenté, selon le modèle de l'économie régénérative, les

différentes fonctions pour le succès des territoires ruraux. Enfin, l'importance de la Banque des Territoires, représentée par Philippe Lambert, son directeur régional Auvergne-Rhône-Alpes, pour financer des infrastructures propres à attirer néoruraux et entrepreneurs a été rappelée. La dernière table ronde traitait des coopérations entre les collectivités et entre les territoires, et des leviers pour renforcer ces coopérations. Paradoxalement, les villes et campagnes ne coopèrent pas particulièrement dans la gestion des flux de matières et d'énergie renouvelables à en juger par un corpus de documents stratégiques territoriaux. Pour autant, il existe des synergies évidentes à mettre en œuvre et, de fait, la coopération ville campagne est une tendance émergente. L'exemple du Groupe Archer dirigé par Christophe Chevalier, dont le développement économique s'est appuyé sur la coopération entre acteurs privés et collectivités locales, pour atteindre une masse critique permettant à la filière d'être viable, a été présenté. Enfin, le rôle fédérateur de l'opération de nettoyage de la rivière Drôme pour promouvoir la coopération entre territoires a été mis en évidence. Le colloque s'est conclu par l'intervention de Célia de Lavergne, députée de la 3^e circonscription de la Drôme.



La Caisse des Dépôts soutient depuis plusieurs années les activités d'études de la Fondation Jean-Jaurès, de la Fondation pour l'innovation politique, de l'Institut Montaigne et de Terra Nova.

La Fondation Jean-Jaurès est reconnue d'utilité publique en 1992, date de sa création par Pierre Mauroy. Sa mission est, à court terme, d'influencer les politiques publiques par ses analyses et ses propositions, et, à moyen terme, de contribuer à repenser en profondeur, à l'échelle internationale, européenne et nationale, la social-démocratie.



Née en 2004, la Fondation pour l'innovation politique contribue au pluralisme de la pensée et au renouvellement du débat public. Elle s'inscrit dans une perspective libérale, progressiste et européenne. Lieu d'expertise et de réflexion, la Fondation prend une part active au débat intellectuel, et formule des propositions et des recommandations innovantes à l'adresse des acteurs politiques, économiques et sociaux, tant publics que privés.



Créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques. À travers la publication récurrente de rapports, de notes et d'études, il contribue au débat sur des sujets divers, parmi lesquelles la cohésion sociale. Il est à l'origine du *Baromètre des Territoires*, en collaboration avec Elabe.



Terra Nova est un *think tank* progressiste indépendant. À travers ses publications et ses événements, il produit et diffuse depuis 2008 des propositions innovantes et opérationnelles dans tous les domaines des politiques publiques en France et en Europe. Il diffuse ses travaux via son site et les réseaux sociaux auprès d'un large public.



**Ensemble,
faisons grandir
la France**
caissedesdepots.fr