# / Comment agir dans les « territoires oubliés » ?

Le Club Ville Aménagement a engagé un travail de réflexion sur les territoires oubliés, une notion extérieure à l'action publique française mais à l'œuvre en Italie. Premières pistes de recherche et d'action.

Par Ariella Masboungi (Grand Prix de l'urbanisme 2016)

erritoires oubliés, gens oubliés... Le mot « oublié » est significatif d'un état des lieux en France, en Europe et ailleurs dans le monde, que la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales risquent d'accentuer. Si beaucoup le déplorent, les pouvoirs publics n'agissent pas encore de manière significative. En France, on note des politiques par catégories : villes moyennes, petites villes, centres-bourgs, territoires ruraux... mais aussi une démarche en termes de planification. Mais les territoires oubliés ne sont généralement pas « dans » des villes, plutôt « entre » les villes, comme l'ont analysé très tôt les urbanistes italiens Bernardo Secchi (1934-2014) et Paola Viganò avec leur concept de ville diffuse. Leur message a mis du temps à être pris en compte, surtout en France. L'approche catégorielle générant des politiques spécifiques ne semble pas suffisante pour appréhender l'ensemble des problèmes des territoires oubliés.

C'est un sujet majeur qui appelle, d'une part, un savoir plus scientifique sur le phénomène, un repérage des actions en cours et, d'autre part, l'offre d'une ingénierie et

de modes de faire qui aideraient au passage à l'acte, à une action plus structurée et efficace (cf. l'encadré sur la réflexion engagée par le Club Ville Aménagement, ci-contre). Ce sujet prend une pertinence accrue au regard des différentes crises qui affectent lourdement ces territoires;

face à ces crises qui se combinent, il faut trouver des réponses fortes et efficaces.

Avec près de 60 % de territoires dits intérieurs (un quart de sa population), pour lesquels il faut inventer un destin, l'Italie nous montre une direction. Face au phénomène massif de désertification des campagnes, bourgs et petites villes, l'État italien a créé en 2014 une mission nationale pour rééquilibrer ces territoires avec des fonds nationaux et européens, en coopération avec les pouvoirs locaux et les Régions. Le but est de développer des projets locaux partant des qualités des territoires, dans une démarche plus bottom-up que top-down, notamment sur ce qui est nommé « périphérie intérieure ». Une myriade d'actions est en cours dans toute l'Italie et constitue une expérience à découvrir à l'heure où les territoires oubliés français se font entendre et exigent équité territoriale et sociale (cf. l'article de Filippo Tantillo, p. 69). L'Italie, pays de la « débrouillardise », initie aussi une démarche passionnante, « Vado a vivere in

montagna », dans le Piémont, issue du monde universitaire qui mobilise établissements de microcrédit, banques solidaires, écoles d'architecture, universités, accélérateurs de start-up, pour trouver des liens de réciprocité entre ville et montagne, dans les deux sens: ce que la montagne apporte à la ville se révèle déterminant, alors que l'approche française aurait tendance à ne voir que l'inverse.

### DÉFINIR LES «TERRITOIRES OUBLIÉS»

Si le terme n'est pas usité dans le vocabulaire des politiques publiques, il est porteur d'une richesse de réalités situées, pour la plupart, hors de la ville constituée, bien que celle-ci recèle souvent des territoires et des populations en détresse. Au premier abord et au regard des études italiennes très poussées dans le domaine, on pourrait dire que ce sont des territoires abîmés: habitat et paysage dégradés, services publics et tissu commercial défaillants, emploi éloigné... Il ne s'agit pas toujours de territoires

pauvres, mais plutôt de territoires en décroissance dans lesquels la population souffre d'un sentiment d'abandon.

Non associés à la dynamique urbano-économique, ils pourraient représenter sans doute en France 60 % du territoire, si on se réfère aux critères italiens. Mais cela reste à évaluer. Pour Laurent Théry,

ancien président du Club Ville Aménagement, ces territoires seraient constitués d'un ensemble de communes relevant de l'espace rural, de villes petites ou moyennes, hors du cœur dense des territoires métropolitains, mais pouvant être à leur voisinage immédiat et qui subissent, ou ont subi, les phénomènes suivants: crise industrielle ou agricole, élévation du taux de chômage, marché immobilier en difficulté, fermeture d'équipements de proximité, publics ou privés.

Au total, une mobilité de plus en plus contrainte par l'éloignement de l'emploi, des services, des commerces, des lieux de sociabilité a engendré une dynamique négative des conditions de vie et la perception par leurs habitants d'un sentiment de déclassement. Ce qu'une note du Conseil d'analyse économique, « Territoires, bien-être et politiques publiques¹ », qualifie de manque de bien-être, lié non seulement à un état des lieux, mais à un sentiment de dégradation de leur situation. Certes, la redistribution fiscale française, dont les effets ont été révélés par le chercheur Laurent

Davezies, joue ici comme ailleurs, mais sans doute n'est-ce pas suffisant. Philippe Estèbe propose simplement de les définir par le fait qu'ils sont oubliés du marché, et on pourrait ajouter oubliés des Français, oubliés des aménageurs. Ils ne le sont pas en tout cas des jeunes professionnels, comme le démontrent le Palmarès des jeunes urbanistes ou la démarche « La preuve par 7 » menée par Patrick Bouchain avec l'appui de la DGALN<sup>2</sup>. Ce programme incluant des bourgs et villages montre, comme à Pérignat-ès-Allier (territoire dans la mouvance de la métropole de Clermont-Ferrand), que la petite ville peut se régénérer en appui sur son identité et son patrimoine au sens large du terme (cf. p. 68). Son maire, agriculteur et militant de la régénération urbaine, montre par l'exemple la supériorité de la reconversion sur la construction neuve et évite les lotissements destructeurs d'urbanité. Le programme Popsu Territoires apporte aussi sa pierre en mobilisant des chercheurs, souvent jeunes, sur des petites villes où ils conduisent diagnostic, échanges avec les édiles et acteurs de la ville, pour offrir souvent des pistes d'action issues du territoire. Certaines agences d'urbanisme, comme celle de Bordeaux Aquitaine (a'urba), élargissent leur territoire de réflexion pour aborder les mécanismes urbains à grande échelle

et offrir leurs lumières à des communes dépourvues de moyens d'études et d'action. Le directeur général de l'a'urba, Jean-Marc Offner, aime à définir ces territoires comme « invisibles », autre enrichissement du propos.

La démarche en cours au sein du Club Ville Aménagement devrait permettre de repérer des initiatives et des démarches pour revitaliser ces territoires et redonner de l'espoir à leurs habitants. Cela peut aller jusqu'à des formes d'utopie urbaine d'une complémentarité entre territoires qui gagnent et ceux qui perdent, en partant des atouts de ces derniers: disponibilité foncière, coût peu élevé du sol et du patrimoine bâti, développement du télétravail, lien avec l'agriculture, capacité à trouver des solutions énergétiques in situ, etc. Sans oublier les difficultés concernant la production de logements et la qualité des déplacements dans les villes et métropoles.

Les modèles à découvrir et à inventer plaident pour des modes de faire plus soucieux de l'existant, sobres, jouant la reconversion plus que la construction, et cela peut en retour aider à revoir les modes d'intervention actuels souvent très formatés sur l'urbain. Cela ne peut se faire sans une approche européenne, comme l'ont démontré Philippe Estèbe et Xavier Desjardins dans leur

#### LA RÉFLEXION EN COURS DU CLUB VILLE AMÉNAGEMENT

Dans le cadre du Club Ville Aménagement, un travail de longue haleine sur les grands territoires avait donné lieu à un livre, il y a une dizaine d'années: Agir sur les grands territoires<sup>1</sup>. Le sujet est proposé à nouveau au sein du Club, en se centrant sur les territoires en souffrance, souvent en déshérence, dans un nouveau contexte politique, environnemental, urbain et socio-économique. Ce sujet est conduit à l'initiative d'Ariella Masboungi. avec Laurent Théry<sup>2</sup> et Rachid Kander, directeur général de la Société d'équipement de l'Auvergne (SEAu) et de la SPL Clermont Auvergne, du côté des aménageurs, et comme prestataire Guillaume Hébert (Une Fabrique de la Ville). Il sera accompagné par une proposition de recherche scientifique conduite par Philippe Estèbe et Xavier Desjardins (coopérative Acadie), avec un focus sur l'Europe du Sud incluant la France. Cette recherche aurait pour visée opérationnelle principale de réfléchir à des politiques publiques et autres démarches pouvant aider ces territoires à trouver une voie économique durable sans se contenter de pallier des difficultés. L'objectif de mobiliser les aménageurs

L'objectif de mobiliser les aménageurs publics sur ces territoires n'est pas négligeable, car ils seraient en mesure d'apporter l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre de projets. Par ailleurs, les leçons à tirer peuvent être fécondes pour les opérations classiques d'aménagement urbain qu'ils conduisent. Il faut d'emblée noter que ces interventions, forcément déficitaires, ne pourront pas relever d'un équilibre financier. Mais elles peuvent alléger les obligations des villes en matière de logement social ou de politiques de transports

de transports... Le changement d'approche financière et la nécessaire valorisation des externalités positives propres aux territoires oubliés devront faire l'objet d'une réflexion pour faire évoluer les modélisations économiques des projets. Ces modélisations sont souvent trop classiques pour répondre aux enjeux des territoires, ce point sera particulièrement analysé par Guillaume Hébert en lien avec les aménageurs mobilisés. Cette problématique a été évoquée concernant le financement des actions du Contrat de réciprocité entre la Métropole de Toulouse et le Pays des Portes de Gascogne, ou encore en Italie avec la difficulté à financer les projets portés par les « nouveaux montagnards ». L'État et/ou les collectivités interviendraient donc sur ces territoires de manière structurellement déficitaire. Cela nécessite des politiques de solidarité territoriale et sociale pour mettre en place cette ingénierie. L'esprit

recherché est bien d'utiliser l'ingénierie

existante des territoires « gagnants »,

qui, au-delà de son rôle indispensable au service des actions urbaines, se déploierait dans une solidarité obligée par rapport aux territoires « perdants ». Cela, avec un retour possible d'enrichissement de méthodes pour les territoires gagnants.

La démarche en cours, déjà bien avancée, car le confinement a favorisé la multiplication de réunions en visioconférence (neuf à ce jour), consistant en auditions et débats, doit durer deux ans en s'articulant avec la démarche de recherche. / A. M.

- ① Ariella Masboungi et David Mangin, Le Moniteur, 2009.
- ② Ancien président du Club Ville Aménagement, il a notamment dirigé la société en charge de l'aménagement de l'île de Nantes (Samoa), puis celle d'Euralille, avant d'être nommé préfet en charge de la préfiguration de la métropole Aix-Marseille-Provence.

#### **POUR EN SAVOIR PLUS**

■ Le Club Ville Aménagement regroupe les principaux aménageurs publics français et leurs partenaires. Il est présidé par Éric Bazard, directeur général de la SPL des Deux-Rives (Strasbourg). Son délégué général est Stanislas Mahé.

www.club-ville-amenagement.org

Il ne s'agit pas

toujours

de territoires

pauvres

en ouvrage Villes petites et moyennes et aménagement territorial. Éclairages anglais, allemands et italiens sur le cas français³. En Espagne, où les territoires oubliés représentent plus de 60 % du territoire et où le Sud se désertifie, lors du confinement, des maires se sont organisés en association pour attirer l'attention de l'État sur la nécessité d'une politique les concernant. De son côté, le Portugal semble vouloir générer une stratégie sur ces territoires et c'est d'autant plus notable que l'initiateur de la démarche est le ministre de l'Économie, numéro 2 du gouvernement. Ce qui ouvre des perspectives, car, le plus souvent, comme en France et en Italie, ces actions sont menées par le ministère de la Cohésion des territoires qui se heurte de front avec celui

de l'Économie et des Finances. Pour ce dernier, tous les choix pouvant freiner une forme de développement économique, tels les centres commerciaux périphériques, sont difficiles à remettre en cause, au nom de la sacro-sainte doctrine du libéralisme économique. L'exemple du Portugal sera donc à suivre avec attention. A Ariella Masboungi

- Note n° 55, janvier 2020: <a href="www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note055.pdf">www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note055.pdf</a>

  Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (MCTRCT/MTF)
- 3 Cf. *Urbanisme*, n° 417, été 2020, p. 76.

## / La preuve par Pérignat



Déconstruction et reconstruction d'un vieil hangar agricole © D.R.



Transformation d'un ancien préfabriqué scolaire en une bibliothèque pour les élèves et les habitants © D.R.

« Faire travailler

ensemble les

territoires "gagnants'

avec les territoires

"perdants" »

érignat, l'un des sites de « La preuve par 7 » situé dans la métropole clermontoise, porte un projet fondé sur la reconversion. Jean-Pierre Buche, son maire agriculteur, a souhaité démontrer « par la preuve » aux habitants sceptiques que la reconversion était accessible et désirable. Parmi les initiatives, la reconversion d'un préfabriqué en médiathèque

et la déconstruction-reconstruction d'un vieil hangar agricole sur l'Écopôle du val d'Allier (site de renaturation d'anciennes carrières d'environ 130 ha). Jean-Pierre Buche déclare « essayer de montrer la compatibilité des activités humaines avec le maintien de la biodiversité ». « La redécouverte des sites et des objets délaissés, voire oubliés. mis en lumière par de nouveaux usages

définis sur la base d'une volonté locale éclairée par l'ingénierie d'un mode particulier, telle celle de Patrick Bouchain et "La preuve par 7" », peut constituer, à ses yeux, une des illustrations de la démarche sur « les territoires oubliés », dans laquelle il se reconnaît. Comme il le souligne, « l'économie de notre projet, au sens noble du terme, s'appuie avant tout sur les ressources locales

et sur les moyens dont nous disposons, mais aussi sur la capacité que nous aurons ensemble à les faire vivre par la définition d'un autre modèle de développement, bien éloigné de celui que nous avons subi, plus que vécu, jusqu'ici et qui est à bout de souffle ». Le maire de Pérignat se dit « conscient des limites de notre action, de son efficacité objective et de sa diffusion », mais il est

convaincu que « les bouts de ficelle utilisés, dans cette forme d'utopie urbaine à notre échelle, peuvent créer les liens solides d'un autre tissu social en devenir ».

Il est d'accord avec l'idée de «faire travailler ensemble les territoires "gagnants" (actuels...) avec les territoires "perdants" (du moment...) », telle qu'elle est proposée par la démarche

« territoires oubliés ». Elle lui paraît essentielle pour que « l'ingénierie des premiers éclaire les démarches des seconds, lesquels apporteront à cette nécessaire ingénierie la fraîcheur d'un regard différent alimenté par une volonté forte de changer les paradigmes et de donner un sens réellement partagé à la notion du vivre-ensemble ». J A. M.

## / La stratégie italienne

Analyse du chercheur italien Filippo Tantillo, anthropologue<sup>1</sup>.

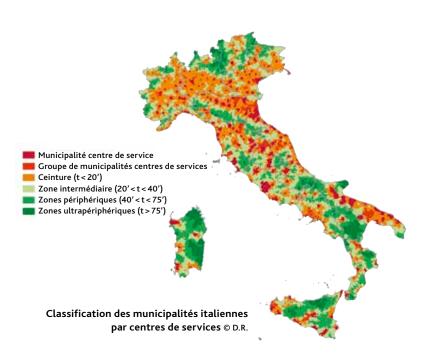
es territoires aux marges des discours publics sont habités par une population considérée comme âgée et antimoderne, une enclave oubliée de l'ère des métropoles, alors qu'ils représentent 60 % du territoire italien, 15 millions de personnes.

Ils produisent ce qui fait de l'Italie un des pays les plus importants au monde au plan de l'œno-gastronomie, mais assurent aussi une partie de la production industrielle. Et pourtant personne ne pense à l'avenir des populations qui les habitent. Ils sont les grands oubliés des investissements publics et privés. Ils ont subi des coupes sombres en termes d'équipements publics, et les structures sanitaires et scolaires se sont éloignées des habitants. Il y a eu de ce fait un exode vers les villes. Cela a contribué à fragiliser les populations qui y demeurent encore et leur fragilité aux évènements extrêmes s'est accrue également. Les centralités perdent de leur force et les jeunes s'en vont encore plus rapidement.

Depuis peu, la recherche et les actions publiques ont commencé à considérer ces espaces non comme des résidus, mais comme des opportunités. C'est une réserve de biodiversité, de variété productive, de mémoire et de savoir-faire, de patrimoine architectural et naturel diffus, d'énergie primaire, d'eau et de vent. Ces lieux deviennent des réservoirs pour l'économie et des ressources pour un pays qui a puisé l'essentiel de sa richesse dans sa géographie, sa rugosité, la variété de ses paysages et de son patrimoine, et aussi de sa culture. Ils peuvent devenir des lieux d'implantation durable urbaine, notamment pour des ieunes déçus par les promesses non tenues du marché et des métropoles, les exclus des villes, les réfugiés. Ils s'y implantent déjà pour tester de nouveaux modes économiques, de nouvelles sociabilités, une autre façon de faire société. La stratégie nationale d'action sur "les territoires intérieurs" (même si beaucoup vont jusqu'à la mer) aide ces populations à surmonter leur exclusion des villes et métropoles.

#### UN SERVICE ESSENTIEL

Le rôle des coopératives locales n'est pas à négliger. Comme l'écrit le fondateur de l'une de ces coopératives qui défend le retour de la vie en montagne: "Nous prenons une revanche dans nos territoires éloignés, grâce à notre faible densité, le fait que nous soyons 1 000 habitants dans ce village, nous sommes moins soumis à la contagion. Nous avons l'habitude de la distance sociale. Je vais dans mon jardin, je vais courir dans les bois. Ma femme fait les courses. Nous réduisons le nombre de sorties à l'essentiel." Nous assistons néanmoins à la disparition des commerces des villages, mais aujourd'hui ils se voient reconnaître modestement une valeur sociale, le statut de service essentiel à la collectivité pour éviter de s'éloigner de chez soi. À Esio, dans le Val d'Ossola, une petite supérette, gérée par une coopérative centenaire, assure les services essentiels à la communauté, notamment la solidarité auprès des personnes âgées.



Dans la commune de San Paolo Albanese (250 habitants), une sorte de boulangerie de quartier a été mise en place, où le pain et les autres denrées alimentaires sont produits à tour de rôle pour les habitants, et le service de livraison à domicile est organisé par la municipalité elle-même.

Le déconfinement peut être une chance touristique pour ces territoires "exotiques", souvent à moins de deux heures des villes, valorisant la redécouverte de la lenteur que nous sommes en train de vivre dans ces temps de confinement. On a constaté que les lieux de contagion sont les hôpitaux, les villes denses, les usines, tous les lieux clos.

On peut penser aussi au scénario pour 2050 proposé par Luca Mercalli, météorologue et écrivain, à partir du réchauffement climatique, de la montée du Pô et de la mer qui rendent les territoires internes enviables et en font un refuge. Ce qui amènerait à régénérer ces territoires, y favoriser le télétravail, régénérer l'habitat historique de manière durable, moins voyager...

La pandémie peut avoir deux conséquences inverses: accentuer la dégradation des territoires intérieurs ou fournir des matériaux pour réinventer une économie à partir de ce qui est considéré aujourd'hui comme marginal, et qui pourrait être au contraire la nouvelle frontière! donc l'avenir de la ville. »/ Filippo Tantillo (traduit et adapté par Ariella Masboungi)

1 www.leggiscomodo.org/il-paese-remoto/

68 urbanisme n°418