



UNIL | Université de Lausanne

Institut de géographie
et durabilité

14^{ème} Plateforme internationale sur les agglomérations

« Egalité et équité des territoires : *Marges de manœuvre et mécanismes de rééquilibrages* »

Institut de géographie et durabilité, UNIL, Sion (Bramois), Suisse

Les 9 et 10 juin 2016

Jean Ruegg

Delphine Guex

Avec le soutien de la Conférence des offices romands d'aménagement du territoire et d'urbanisme (CORAT) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)

Table des matières

Introduction.....	2
Thématique générale du cycle 2016-2019 : <i>Egalité et équité des territoires</i>	2
Thématique 2016 : <i>Marges de manœuvre et mécanismes de rééquilibrages</i>	3
Contextualisation de la problématique.....	4
Au Québec.....	4
« Occuper » les territoires	4
Les projets de territoires	5
En Belgique	5
Une « coopération » au sein des territoires.....	5
Des droits à bâtir comme ultime ressource.....	6
En France.....	6
Vers une logique d'action territoriale horizontale	6
Enjeu de la fiscalité locale.....	7
En Suisse	7
Généralités	7
Du soutien aux infrastructures dans les régions de montagne au soutien au montage de projets de développement régional.....	8
Le Projet de territoire suisse.....	8
La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et la Loi sur les résidences secondaires (LRS)	9
Contexte général : égalité des citoyens ou des territoires ?.....	10
Etudes de cas	11
1. Etude de cas en France : un contrat de réciprocité ville-campagne entre Brest métropole (BM) et le pays du Centre ouest Bretagne (COB).....	11
2. Etude de cas en Belgique : Le Pays de Famenne (PF).....	14
3. Etude de cas en Suisse (Valais) : de l'agglomération de plaine à la station de montagne, nouveaux équilibres territoriaux entre Sion et Thyon.....	15
3.1 L'agglomération Sion et le projet de liaison par câble Sion-Thyon.....	16
3.2 Le projet-modèle « Sillon rural »	18
3.3 Les communes face aux enjeux économiques et aux nouvelles directives d'aménagement	20
Conclusion	21
L'offre et la demande pour les territoires	22
Projet de territoire – territoire de projet	24
Suite – la 15 ^{ème} Plateforme	26
Annexes.....	27

Introduction

La Plateforme internationale des agglomérations se réunit chaque année, depuis 2002. Elle visite successivement chacun des pays (et province) partenaires : Belgique, France, Québec, Suisse. La 14^{ème} Plateforme a eu lieu en Valais (Suisse), en juin 2016. Cette 14^{ème} édition a été organisée par l'Institut de géographie et durabilité (IGD) de l'Université de Lausanne (UNIL), avec le soutien de la Conférence des offices romands d'aménagement du territoire et d'urbanisme (CORAT) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Lors de cette édition, un nouveau cycle pour les trois (éventuellement quatre) années à venir a été entamé. Le thème général retenu pour ce nouveau cycle est « Egalité et équité des territoires ». Lors de cette édition, c'est plus spécifiquement la question des « marges de manœuvre et mécanismes de rééquilibrage » qui a intéressé les participants. Ce document rapporte et synthétise les idées et les études de cas qui ont été développées lors de cette plateforme.

Thématique générale du cycle 2016-2019 : *Egalité et équité des territoires*

Ces dernières années, les territoires ont été de plus en plus mis en concurrence. Les territoires fonctionnels ont été valorisés, se sont spécialisés. Cette tendance a souvent favorisé les agglomérations urbaines, plutôt que les territoires ruraux. En France, cette situation a donné lieu à la création de nouvelles institutions et instruments : le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) (qui produit ses effets dès le 1^{er} janvier 2015). Dans le cas français, le terme d'égalité des territoires est ainsi apparu explicitement comme un enjeu politique, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays et provinces.

Néanmoins, la problématique des territoires qui seraient délaissés par rapport aux territoires compétitifs, souvent urbains, existe dans les différents contextes. La question se pose ainsi de savoir dans quelle mesure cette problématique est prise en main par les politiques, et aboutit à des outils nouveaux de rééquilibrage. Si tel est le cas, comment ces derniers sont-ils articulés aux outils qui ont favorisé l'essor des agglomérations urbaines ?

Thématique 2016 : Marges de manœuvre et mécanismes de rééquilibrages

Posée comme telle, la problématique de l'égalité territoriale ressemble beaucoup à celle que l'on a connu en Occident durant les Trente Glorieuses : des territoires ruraux considérés comme pris dans une dynamique de déclin, avec une perte de population résidente et/ou d'activités économiques, face à des centres urbains dynamiques desquels proviennent des compensations, principalement monétaires. Selon les contextes, cette dynamique de déclin est effective. Mais selon les cas, la situation est inverse : certains territoires périphériques et/ou ruraux, en particulier les territoires attirant les touristes et autres consommateurs mobiles, s'inscrivent parfaitement dans la dynamique de concurrence entre territoires. Ils présentent des profils économiques non pas « en déclin », mais en croissance. Dans ces cas-là, la situation de l'égalité des territoires se pose différemment, ces territoires sont considérés comme exemplaires pour les autres territoires ruraux effectivement en déclin. Et, dans ce cas, l'égalité des territoires devient moins un problème de rééquilibrage grâce à des mécanismes de redistribution qu'un problème de répartition de la croissance. Enfin, dans ces cas-là, la question de l'aménagement du territoire est complètement centrale, puisqu'il est une ressource fondamentale de l'activité économique, contrairement à ce qu'il en est dans des territoires connaissant un développement grâce à l'industrie manufacturière par exemple.

La problématique se pose donc de différente manière, selon que l'on pense la dichotomie urbain/rural comme étant parallèle à celle de territoires en développement/territoires en déclin. Dans certains cas, les acteurs locaux doivent défendre l'accès à des services d'intérêt généraux. Dans tous les cas, ils doivent être (de plus en plus souvent) proactifs pour bénéficier des politiques de développement.

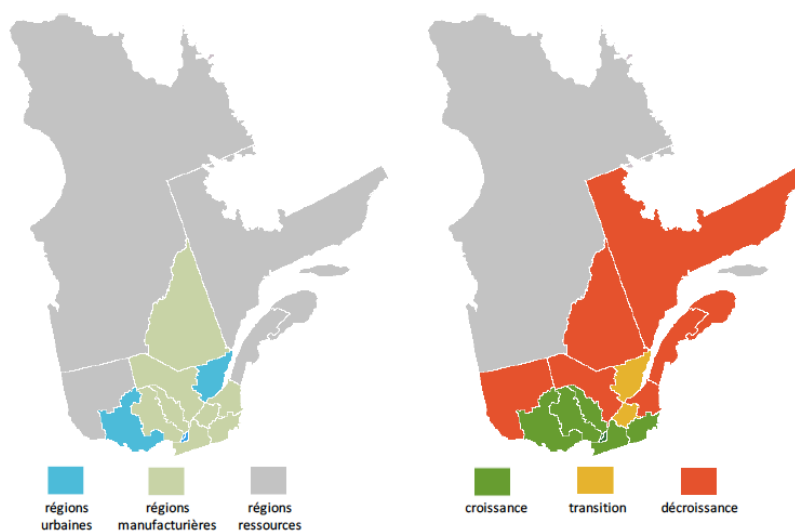
De plus, la problématique de l'égalité territoriale, et conséquemment des marges de manœuvre et mécanismes de rééquilibrages se pose différemment selon les échelles. Dans la région qui accueille cette 14^{ème} Plateforme, la situation peut être résumée de la manière suivante : à l'échelle du pays, le Canton du Valais est une région rurale (montagnarde), qui a historiquement largement bénéficié des mécanismes de péréquation, jusqu'à aujourd'hui. A l'échelle du Valais, on observe une certaine disparité intra-territoriale : dans ce canton considéré globalement comme « touristique », on trouve des territoires plus ou moins urbanisés, plus ou moins dotés en infrastructures, plus ou moins fréquentés – des territoires plus ou moins en déclin, plus ou moins ruraux, dans lesquels les acteurs mobilisent de manière diverse les outils à leur disposition pour se créer une marge de manœuvre et tendre ainsi vers l'égalité avec d'autres territoires en développant leur compétitivité.

Contextualisation de la problématique

Au Québec

« Occuper » les territoires

Au Québec, la situation des territoires ruraux par rapport aux territoires urbains est moins ambiguë qu'en Europe : de manière très générale, ces territoires sont généralement considérés comme étant « en déclin » (fig. 1). Autre particularité au Québec : la dimension des territoires, leur étendue, et la concentration de la population dans l'agglomération de Montréal (50% de la population du Québec), autour de Ottawa et de la ville de Québec.



Comme en Europe, l'objectif est de développer la compétitivité, mais aussi l'attractivité des territoires. Pour cela, il est question de développer « l'intelligence territoriale », c'est-à-dire de faire en sorte que les acteurs locaux puissent se projeter et définir les actions menant à un développement territorial durable. D'autre part, l'égalité des territoires doit être comprise à différentes échelles : au niveau de la Province comme à l'intérieur des agglomérations. A l'échelle de la Province, c'est « l'Occupation du territoire » qui est posé comme un enjeu. En 2008, le ministère des Affaires municipales devient le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. S'ensuit la Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, accompagnée d'une loi-cadre qui oblige les ministères et les organismes gouvernementaux à prévoir des mesures pour contribuer à la stratégie. Finalement, des plans d'actions 2013-2016

sont mis sur pied par 21 ministères et organismes gouvernementaux. Les 4 axes de la stratégie sont les suivants :

- Agir pour mieux habiter les territoires (logement, transports, services, patrimoine, ...);
- Agir pour vivre de nos territoires (entreprises, innovation, ...);
- Agir en synergie (entre les échelles institutionnelles);
- Relever les défis propres à la région métropolitaine de Montréal.

Les projets de territoires

Cette stratégie s'ajoute à d'autres politiques ou plans qui concernent le développement économique et la cohésion territoriale au Québec (le Plan Nord, la Stratégie maritime, le Pacte rural, par exemple). Ces actions s'inscrivent dans un large spectre, entre « l'économie productive » et les enjeux d'aménagement, et l'« économie résidentielle/présentielle » et les enjeux d'urbanisme. Elles ont pour caractéristique de reconnaître la spécificité et la complémentarité des territoires, de favoriser l'autonomie locale et la décentralisation, d'encourager les retombées multisectorielles. Enfin, elles s'appuient sur « l'empowerment » territorial et l'entrepreneuriat, insistant sur une gouvernance participative et le rôle des élus.

Deux logiques peuvent être retenues dans les politiques/démarches existantes et/ou ayant existé. Dans une logique « administrative », on peut parler de **territoire de projet**, et dans une logique « d'empowerment » et d'appartenance, de **projet de territoire**. Une maxime peut résumer la situation : « **Il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projets.** »

En Belgique

Une « coopération » au sein des territoires

En Belgique, on peut dire que la logique « administrative » et les dynamiques de redistribution classiques sont absentes. Cette situation est en partie due à la nature institutionnelle de la Belgique : une Fédération. Les associations, « piliers » tels que les mutuelles et les syndicats, plutôt que les territoires, ont joué un rôle fort au regard de l'égalité entre citoyens.

La capacité de redistribution via la force publique est plus ou moins importante, selon la capacité de cette dernière à aller chercher l'impôt. De manière générale, l'Etat a perdu de l'influence dans l'organisation des activités. D'abord à partir du moment où ont été mises en place des politiques régionalisées (Flamand/Wallon), puis avec l'UE et une politique de redistribution de la richesse dépendante d'une dynamique néo-libérale, c'est-à-dire non plus à dessein universel. L'Etat-providence n'est plus, comme on peut le voir à travers la disparition de services tel que la poste. **La lisibilité territoriale était**

liée à la lisibilité de l'Etat. Avec l'avènement de la logique du marché, les territoires doivent se recomposer différemment.

On assiste aujourd'hui à une recomposition territoriale, on parle de territoires « de coopération », marquant une tendance à coopérer, les riches entre eux et les pauvres entre eux, sans qu'une volonté d'équité/de rééquilibrage entre les territoires ne se dessine au niveau national. Enfin, il faut noter la lenteur de ces processus de recomposition des territoires.

Des droits à bâtir comme ultime ressource

Ces territoires en recomposition doivent également s'appuyer sur des nouvelles ressources. En ce sens, la taxe s'est substituée à l'impôt. Ceci a pour conséquence l'émergence d'une échelle locale de solidarité, et non plus entre les territoires riches et pauvres. Les territoires ruraux ne sont ainsi plus pourvus de ressources conséquentes. Après les ressources primaires, on peut se demander si leur ultime ressource n'est pas la mise à disposition de droits à bâtir. Des politiques de compensation se dessinent dans ce sens (négociation de droits à bâtir), mais n'en sont qu'à leurs prémises.

En France

Vers une logique d'action territoriale horizontale

En France, suite à une volonté politique, désormais l'objectif « d'égalité » territoriale est formellement intégré aux institutions. Politiquement, il y a une volonté, mais scientifiquement, l'idée de l'égalité des territoires n'est pas partagée. Reste un consensus quant aux services qui concernent les territoires. Le problème de l'ex-DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) était que, selon le gouvernement en place, elle ne permettait plus de répondre aux défis actuels. Aujourd'hui, elle a donc été remplacée par la CGET (Commissariat Général à l'Egalité des Territoires), mais il reste un flou conséquent autour de ce nouvel outil institutionnel, des objectifs qui lui sont assignés et des moyens de mise en œuvre qui lui sont attribués pour atteindre ces objectifs.

Par exemple on parle d'une « volonté de réfléchir en termes d'adaptation de périmètre », d'inventer de nouvelles formes de collaboration – **horizontalement et verticalement**. On peut dire que deux logiques sont à l'œuvre. Verticalement, il s'agit de (continuer à) emboîter des échelles territoriales et d'attribuer des compétences via des leviers législatifs. Horizontalement, il est également question désormais de générer du développement (au-delà des seuls outils de pôles de compétitivité existant à l'époque). Dans cette nouvelle perspective, la réflexion est menée au-delà des périmètres traditionnels.

Concrètement par exemple, quinze métropoles ont été créées. Leurs compétences se redoublent avec les régions, mais certaines régions ne sont pas dotées de métropoles. A

d'autres échelles, les superpositions de compétences sont supprimées, les niveaux de compétence distingués. Pour les intercommunalités en recomposition, un seuil de 15'000 habitants a été retenu. Néanmoins, des dérogations sont maintenues pour des territoires de montagne et territoires ruraux afin d'éviter de trop vastes étendues d'intercommunalités (dérogations jusqu'à 5'000 habitants). Les territoires ruraux sont donc de fait concernés par un régime spécial, et ne peuvent comme les territoires urbains ou à proximité des métropoles pour certains répondre de pareille manière aux impératifs « horizontaux ».

Enjeu de la fiscalité locale

Comme c'est le cas du point de vue belge enfin, la question de l'impôt se pose, et des marges de manœuvres au niveau local. Dans les années 2000, l'intercommunalité a été renforcée en France. Des mécanismes de redistribution permettaient à certaines communes de bénéficier d'un véritable effet de péréquation, mais à d'autres non. Tout dépendait de leur situation : soit une commune (riche ou pauvre) dans une intercommunalité homogène, soit une commune pauvre ou dépourvue en infrastructures (TP ou services) dans une intercommunalité où les principes de redistribution imposaient des mécanismes de redistribution. Depuis 2010, la situation a changé (regroupement des ECPI au seuil de 15'000 habitants). Les mécanismes de redistribution du produit fiscal de la taxe professionnelle effectifs jusqu'en 2010 vont ainsi évoluer. De l'avis de Rémi Dormois (voir le texte en annexe), pour des raisons macro- et microéconomiques, cette nouvelle donne ne va pas contribuer à réduire les inégalités entre communes.

En Suisse

Généralités

En Suisse, la problématique de l'égalité et de l'équité des territoires est plus ou moins clairement un horizon vers lequel tendent les politiques publiques. Dans les principaux jalons juridiques et institutionnels présentés très brièvement ci-dessous, on retient que plus que d'égalité et d'équité territoriale, c'est de manière générale de cohésion interne, de coopération, de lutte contre les disparités et de maintien de la diversité (culturelle) dont il est question. Pour atteindre ces objectifs, les moyens de mise en œuvre sont essentiellement économiques (péréquation et/puis incitation).

Dans la Constitution (1999), il est question de solidarité et d'équité au niveau du peuple et des cantons suisses. Les buts de la Confédération sont notamment de « favoriser la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays » (Art. 2 Cst.). Il s'agit aussi de veiller à « garantir une égalité des chances aussi grande que possible », mais il faut voir dans ce libellé une égalité des chances entre individus plutôt qu'entre territoires (Art. 2 Cst.). Le fédéralisme permet l'autonomie des cantons, mais prévoit également des politiques de compensation. C'est

notamment le cas avec la péréquation financière, qui permet de « compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géotopographiques ou socio-démographiques » (Art. 135 Cst.).

Du soutien aux infrastructures dans les régions de montagne au soutien au montage de projets de développement régional

Entre 1973 et les années 2000, la LIM (Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne) visait à « contribuer à la réduction des disparités économiques et sociales » entre les régions de montagne (Alpes et Jura) et le « plateau ». Ces investissements ont principalement concerné le financement d'infrastructures (notamment des routes, des équipements sportifs ou socio-culturels). Depuis 2006, avec la Nouvelle Politique Régionale (NPR), la Loi fédérale sur la politique régionale a pris le relais de la LIM. « La présente loi vise à améliorer la compétitivité de certaines régions et à y générer de la valeur ajoutée, contribuant ainsi à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales.» (Art. 1 LPR). Contrairement à la LIM, il s'agit désormais de soutenir des projets, « encourageant l'esprit d'entreprise et l'activité entrepreneuriale », développant l'innovation et favorisant les partenariats publics-privés. Les régions concernées sont les régions de montagne et les régions rurales en général.

Le Projet de territoire suisse

Depuis 2012, un "Projet de territoire suisse" a émergé suite à un travail consultatif de six années mené auprès de responsables des trois niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes). Ce document stratégique inédit vise la « cohérence des activités à incidence territoriale » (p. 61). « La coopération, de même qu'une compensation judicieuse des prestations et des charges entre les villes, les agglomérations, les espaces ruraux et les régions alpines facilitent la compréhension réciproque, renforcent la solidarité territoriale et assurent la cohésion entre les quatre régions linguistiques du pays » (p. 4). Dans ce document, 12 territoires d'action ont été identifiés, territoires aux limites floues et aux profils très variables. Anciennement, à l'ARE (Office fédéral du développement territorial), la hiérarchisation des projets concernait les métropoles et le réseaux des villes, sans que « le reste » ne soit vraiment pris en compte. Depuis 2001, une stratégie avait été mise en place pour les agglomérations (politique fédérale en faveur des agglomérations urbaines). Dans le nouveau "Projet de territoire suisse", les réseaux de ville (en bleu sur la fig. 2) et les métropoles (en rouge) sont concernés au même titre que les territoires alpins et pré-alpins (en jaune). D'un côté, le projet reflète la volonté de ne plus opposer le rural et la ville, grâce à des instruments communs. Cependant, d'un autre côté, les stratégies restent distinctes, avec des instruments spécifiques aux différents types de territoires.

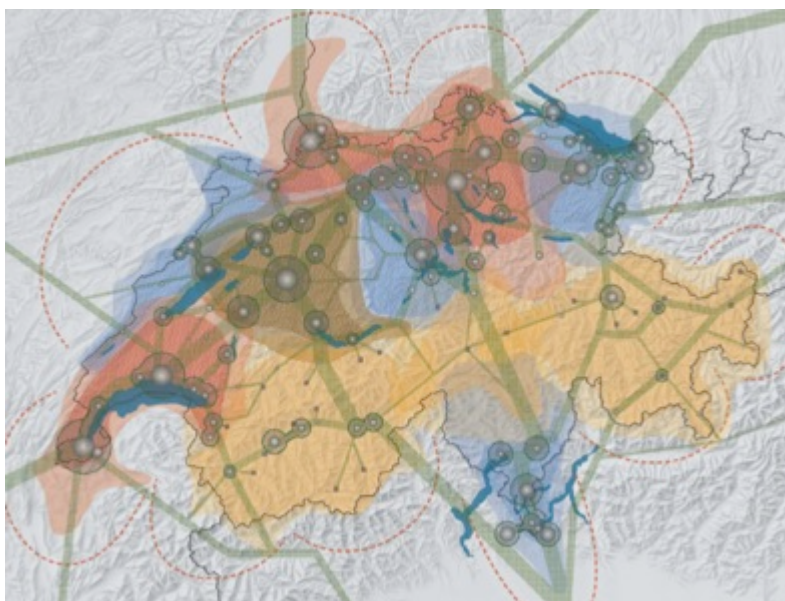


Figure 2. Les douze territoires d'action du Projet territoire Suisse

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et la Loi sur les résidences secondaires (LRS)

Depuis 1979, la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire régit l'aménagement en Suisse, de manière assez peu contraignante d'un point de vue fédéral. Une révision majeure de cette loi, qui lui confère une portée plus restrictive, est acceptée en 2013 par le peuple. Cette révision a pour objectif de réduire l'étalement urbain. L'objectif est également de « tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci » en matière d'aménagement. Pour réduire l'étalement urbain, les cantons ont cinq ans (jusqu'en 2019) pour adapter leur plan directeur aux nouvelles dispositions fédérales. Jusqu'à l'approbation de cette adaptation par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne peut pas augmenter dans le canton concerné – principe d'un moratoire pouvant impliquer le recours au transfert de droits à bâtir entre communes (art. 38a, al. 2 LAT). Il peut arriver que des communes urbaines soient en manque de terrains à bâtir, tandis que des communes rurales ont des zones à bâtir surdimensionnées. L'un des enjeux est alors de définir les périmètres dans lesquels d'éventuels transferts sont à organiser.

Enfin, en 2012, le peuple suisse a accepté l'initiative populaire « Pour en finir avec la construction envahissante des résidences secondaires ». Aucune nouvelle résidence secondaire ne peut être autorisée dans une commune si la proportion de résidences secondaires par rapport au parc de logements de la commune est égale ou supérieure à 20% (art. 5 LRS). Cette décision, prise par une majorité d'électeurs et de cantons urbains, a été imposée aux principaux concernés (ruraux) sans qu'une véritable compensation financière n'ait été prévue (la Confédération a accepté de consacrer quelques dizaines de millions pour aider à la reconversion économique des régions les plus touchées). Dans les zones concernées, et notamment le Valais, cette loi incite à une

meilleure utilisation des infrastructures en général, et à une amélioration du taux d'occupation des résidences secondaires.

Ces nouvelles dispositions légales ont émergé pour faire face aux crises et aux divers enjeux de société. Elles sont autant de nouvelles contraintes (restriction de la liberté des territoires locaux ou régionaux au nom de la poursuite d'un objectif d'équité à une plus large échelle) que de nouvelles ressources (pour faire face à ces enjeux de société – en l'occurrence l'étalement urbain et le mitage du territoire). Les logiques économiques (tendance à la croissance) et les logiques d'aménagement (tendance à la restriction des zones à bâtir et à la préservation) se côtoient de fait entre ces nouvelles loi, ces projets d'aménagement et de développement régional, sans que leurs éventuels conflits ne fassent l'objet d'attention nouvelle ou de mesures d'accompagnement spécifiques, au-delà des dispositifs de coordination prévus par la LAT.

Contexte général : égalité des citoyens ou des territoires ?

Dans les différents pays et province, l'idée d'égalité se retrouve plus au sens politique qu'elle ne se trouve au cœur des projets ou des initiatives. En effet, on observe une tendance pour ces dernières à s'inscrire dans une logique « horizontale », à s'insérer dans une économie globalisée dans laquelle non seulement les entreprises et les travailleurs sont mobiles, mais également les consommateurs, et les contribuables. Les territoires sont enjoins à développer des partenariats, à s'inscrire dans des territoires fonctionnels pour susciter un développement. Dans cette logique concurrentielle, bien souvent les territoires ruraux doivent s'accrocher à une locomotive métropolitaine, dans l'idée que les citoyens dans les deux types d'espace seront égaux, au sens de la volonté politique à l'origine de ces projets. Une question se pose alors : quelles sont les garanties que cet objectif soit atteint dans la mesure où les territoires ne sont précisément pas *égaux* (en ressources, en habitants, etc.) dans cette inscription dans une dynamique concurrentielle ?

Etudes de cas

1. Etude de cas en France : un contrat de réciprocité ville-campagne entre Brest métropole (BM) et le pays du Centre ouest Bretagne (COB)

Le « contrat de réciprocité ville-campagne » s'inscrit dans le cadre d'une expérimentation nationale initiée par le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015. L'expérimentation concerne Brest métropole (BM) et le pays du Centre ouest Bretagne (COB) ainsi que trois autres binômes territoriaux (la métropole de Lyon et Aurillac, la métropole de Toulouse et le massif des Pyrénées, la communauté urbaine du Creusot – Montceau les Mines et le PNR du Morvan). Il s'agit d'un accord de partenariat visant à regrouper l'ensemble des partenariats urbain-rural mis en place par les acteurs publics et privés, sans forme juridique formelle (malgré le terme de « contrat »). Des représentants des deux territoires (élus, techniciens, représentants de la société civile issus des conseils de développement) ont identifié, au travers d'ateliers, des enjeux de coopérations.

BM et le COB (la « patate violette » sur la fig. 3) sont liées par ce partenariat tandis que d'autres collaborations territoriales concernent l'ouest breton. Ces dernières portent sur les politiques d'aménagement et de développement entre la métropole et les communautés de communes de l'aire urbaine (le pays de Brest), le développement économique (par des ententes entre les collectivités territoriales de la métropole et des communautés d'agglomérations de l'ouest breton), et l'accessibilité du territoire et le rayonnement international (pôle métropolitain inter-régional, qui réunit les métropoles de Brest, Nantes et Rennes ainsi qu'Angers et Saint-Nazaire). Dans ce contexte, la particularité du contrat de réciprocité BM-COB est de poser la problématique de l'aménagement et du développement au-delà de la métropole et de sa proximité (son aire urbaine et les communautés d'agglomérations), et de penser le développement conjoint de territoires disjoints (fig. 4).

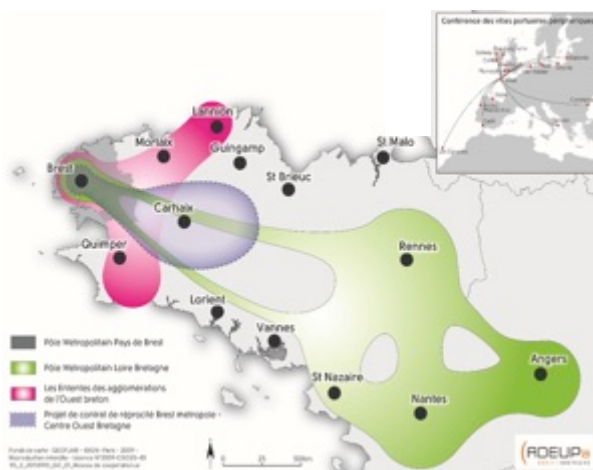


Figure 3. Les coopérations territoriales de Brest Métropole

Le principe de ces contrats repose sur la valorisation de projets fédérateurs entre les territoires, « **dans une logique gagnant-gagnant** ». Ainsi, les deux territoires sont considérés comme complémentaires : d'un côté BM l'urbaine marquée par des emplois publics élevés et des emplois privés en hausse, avec une forte proportion de jeunes actifs (voir le texte de Benjamin Grebot en annexe), et de l'autre côté le COB rural, où l'emploi productif recule (difficultés du secteur agro-alimentaire). Les atouts des deux territoires l'un pour l'autre sont d'une part l'offre de services, d'équipements, d'ingénierie de la métropole, et de l'autre le potentiel productif et de récréation du COB. De part et d'autre, la culture est également considérée d'une manière positive pouvant potentiellement alimenter des échanges entre BM et COB.

Trois grands domaines ont été identifiés par les participants au projet comme premiers enjeux de collaboration :

- L'économie et l'insertion ;
 - o Développer l'export de la production agro-alimentaire du COB grâce aux infrastructures de transport portuaire brestoises ;
 - o Promouvoir conjointement les destinations touristiques et les grandes manifestations culturelles ;
 - o Valoriser des filières alimentaires de proximité ;
 - o Organiser des échanges de pratiques autour des dispositifs de soutien à l'entrepreneuriat, des dispositifs d'insertion et des dispositifs d'accompagnement des usages du numérique.
- La santé, la culture et les services ;
 - o Conforter l'accès aux soins pour les habitants du pays du Centre ouest Bretagne tout en confortant le niveau d'activité des équipements brestois (centre hospitalier régional universitaire, écoles et formations universitaires dans le domaine de la santé...) ;
 - o Dans le domaine culturel valoriser la richesse de création des deux territoires dans le cadre d'échanges et de collaborations ;
 - o Mobiliser les potentiels et les dynamiques de la jeunesse au travers d'un travail partenarial, consolider et renforcer l'accompagnement des jeunes, soutenir l'émergence de leurs projets et les amener à découvrir les deux territoires ;
- L'énergie et l'environnement, notamment dans le cadre de la labellisation des deux territoires *Territoires à énergie positive* ;
 - o Organisation d'un débouché sur le territoire de Brest métropole pour la filière bois-énergie en cours de structuration dans le pays du Centre ouest Bretagne ;
 - o Partage avec le pays du Centre ouest Bretagne de l'ingénierie déployée par Brest métropole dans les domaines de la performance énergétique de

l'éclairage public et de la plate-forme d'accompagnement à la rénovation énergétique du bâti ;

- Echanger au sujet des modalités d'exercice de la compétence eau et assainissement.

Ce projet montre qu'en tant que « projet » en premier lieu, il est fortement dépendant de la volonté des acteurs locaux. Suite à l'inscription des métropoles dans le droit français qui marque la reconnaissance du rôle des principales agglomérations, les territoires tels que le COB doivent s'affirmer au travers de tels partenariats (ici une forme expérimentale) et revendiquer le développement équilibré du territoire à l'échelle régionale. Le partenariat permet de mettre sur la table les atouts des deux partenaires et de considérer les complémentarités potentielles. Tandis que le COB peut être objectivement considéré comme un territoire en déclin, le partenariat met en exergue les potentiels de développement surtout économiques. Le partenariat se décline également sur des aspects tels que la santé et l'énergie, tandis que l'urbanisme, le logement, l'alimentation par exemple n'ont pas été retenus par les participants aux ateliers.

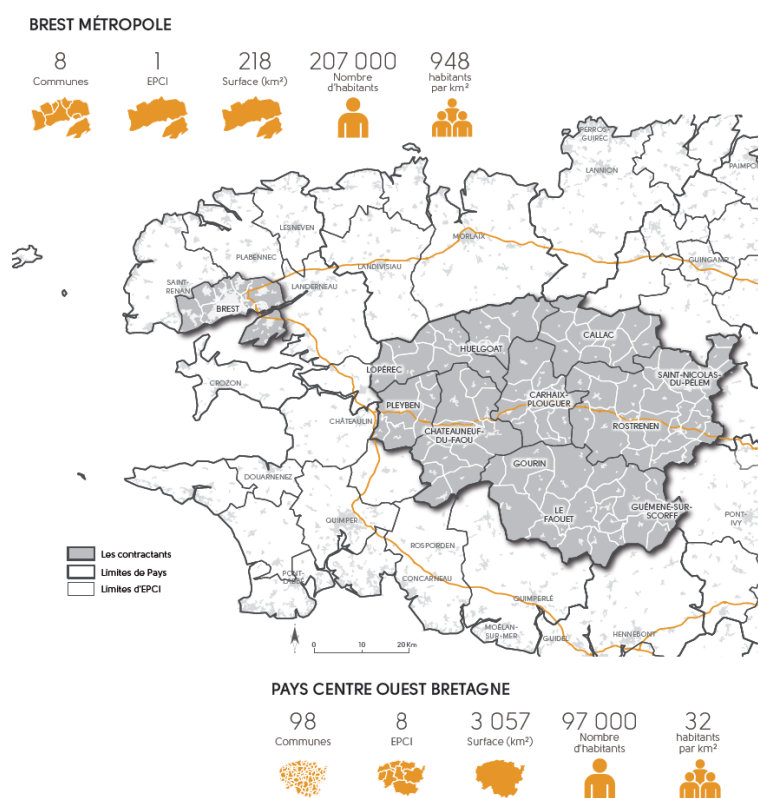


Figure 4. Brest Métropole et le Pays Centre Ouest Bretagne

2. Etude de cas en Belgique : Le Pays de Famenne (PF)

Le Pays de Famenne (PF) est une association à but non lucratif qui repose sur le territoire des six communes de Marche-en-Famenne, Durbuy, Hotton, Nassogne, Rochefort et Somme-Leuze. Le territoire s'étend sur deux provinces, au sud-est la Province de Namur et au nord-est la Province de Luxembourg. Il est situé sur deux arrondissements administratifs : Dinant et Marche-en-Famenne. Marche-en-Famenne est considérée comme le pôle semi-urbain (17'000 habitants) du PF. La population des autres communes varie entre 5'000 et 12'000 habitants. L'ensemble du PF présente un profil socio-économique plutôt homogène, avec une certaine stabilité au niveau de l'emploi, et une croissance démographique.



Figure 5. Le Pays de Famenne

Les actions menées par le PF sont nombreuses et recoupent différents enjeux. Au niveau économique, elles concernent le développement du pôle d'enseignement supérieur, du parc scientifique, la gestion concertée des zones d'activités, la stratégie commune de marketing économique, la concertation entre les deux bureaux économiques. Au niveau de l'aménagement, le credo est de « voir la ville à la campagne ». Les actions menées concernent le schéma de structure transcommunal, le Plan InterCommunal de Mobilité, la rénovation des centres urbains et des cœurs de village, la valorisation des paysages. Au niveau touristique, Durbuy apparaît comme le centre le plus attractif, tandis que d'autres formes de tourisme apparaissent de manière complémentaire dans les autres communes (p.ex. le tourisme d'affaires à Marche-en-Famenne). Le PF œuvre à coordonner ce développement touristique. Au niveau commercial et artisanal, le PF vise à soutenir les revitalisations des marchés du terroir et des marchés de Noël, la promotion de zones d'activités à l'artisanat

et/ou au commerce de qualité, etc. Des actions de collaboration sont également menées concernant les ressources naturelles (notamment l'exploitation des ressources en sous-sol – Calestienne – et forestières), la mobilité (transports en commun, vélo, etc.), et la cohésion sociale (accueil des seniors, plan intercommunal de cohésion sociale, etc.).

Ce projet montre que pour des territoires ruraux *a priori* en déclin, la création de collaborations permet de soutenir l'émergence d'un territoire fonctionnel. Ces collaborations permettent une mutualisation des services, la réalisation d'économies d'échelle, la rationalisation des dépenses. Pour le commerce, le PF permet de créer une image de marque, et de fédérer les habitants autour de l'image d'un bassin de vie commun. Cette réalisation repose sur la volonté des six bourgmestres des communes à l'origine du projet, en 2005. Ces communes concernées *a priori* par un déclin vis-à-vis des pôles urbains belges, allemands et luxembourgeois, s'unissent et développent des partenariats dans de nombreux domaines pour rester compétitifs – offrir les conditions de vie et d'emploi *égales*, si ce n'est meilleures, que dans d'autres territoires. A l'échelle du PF, des inégalités existent, mais sont mises à profit et considérées comme des potentiels de complémentarité (au niveau touristique, par exemple).

3. Etude de cas en Suisse (Valais) : de l'agglomération de plaine à la station de montagne, nouveaux équilibres territoriaux entre Sion et Thyon

Sur le terrain en Valais, à l'occasion de la Plateforme nous nous penchons sur une zone en particulier, allant de Sion (vallée du Rhône, 500 m d'altitude) jusqu'à Thyon 2000 (2'095 m), une station touristique créée *ex-nihilo* dans les années 1970. Entre-deux, le territoire est largement concerné par le tourisme. Cette zone est un cas intéressant à investiguer dans le cadre de la thématique de l'égalité des territoires dans la mesure où elle fait face de divers points de vue aux enjeux soulevés à l'occasion de la Plateforme :

- la zone fait partie du Valais, canton alpin (rural) historiquement bénéficiaire de la péréquation financière au niveau fédéral ;
- dans cette zone très concernée par le tourisme, aménagement du territoire et développement économique se sont toujours télescopés, la vente de terrains (en premier lieu pour des résidences secondaires) ayant constitué un apport substantiel de revenus aux propriétaires fonciers. Comme dans le reste du Valais, les acteurs locaux doivent trouver des solutions vis-à-vis des nouveaux impératifs législatifs (LAT et LRS, voir point *Contextualisation de la problématique en Suisse*) ;
- dans un contexte de politiques publiques évoluant vers une orientation toujours plus « horizontale », les acteurs locaux doivent se mobiliser pour faire émerger des projets de développement et obtenir des soutiens financiers de la Confédération ;

- à l'échelle de la zone, les enjeux sont différents : urbain pour Sion, puis rural et touristique sur les coteaux et sur les crêtes.

Trois projets/actions ont fait l'objet d'un intérêt particulier lors de la Plateforme et sont évoqués ci-dessous.

3.1 L'aggloSion et le projet de liaison par câble Sion-Thyon

La station de Thyon 2000 (1'800 lits touristiques, faible taux d'occupation, voir fig. 6) fait partie du domaine skiable des 4 Vallées (avec Veysonnaz, à gauche sur la fig. 7, puis plus à l'ouest Nendaz, et enfin Verbier). La télécabine « de la piste de l'Ours » reliant les Mayens de l'Hôpital à Thyon 2000 est actuellement en reconstruction. Son utilisation jusqu'à aujourd'hui a été strictement dédiée aux sports d'hiver.



Figure 6. Thyon 2000



Figure 7. Projet de liaison par câble Sion-Mayens de l'Hôpital (piste de l'Ours)



Figure 8. La remontée mécanique de la piste de l'Ours, en cours de transformation

Le départ de la nouvelle télécabine a été déplacé de quelques dizaines de mètres à l'est afin de pouvoir combiner ce transport à câble à une éventuelle nouvelle réalisation : une télécabine reliant la gare de Sion au pied de la piste de l'Ours (fig. 7) qui pourrait avoir le statut de transport public. Contrairement à Veysonnaz ou aux Collons (en-dessus d'Hérémece sur la fig. 7), la zone est encore vierge de bâti résidentiel. Depuis 1996, une convention existe entre la Commune de Salins, la Bourgeoisie de Sion (propriétaire des terrains), Téléveysonnaz SA et VIP SA pour la mise en valeur des terrains dans cette zone (convention concernant notamment l'équipement aux frais des promoteurs, notamment en ce qui concerne l'équipement en eau potable et en eaux usées). Le projet n'a jamais été réalisé. Suite à la fusion de la commune de Salins avec la commune de Sion (au 1^{er} janvier 2013), la commune de Sion s'est ainsi trouvée pourvue d'un nouveau potentiel de terrains à bâtir. Plutôt que vers des résidences secondaires, c'est vers la réalisation de résidences principales « urbaines » qu'un potentiel désormais se dessine.

En faisant d'un territoire fonctionnel un territoire institutionnel, la commune de Sion trouve là un potentiel de développement dans une zone non-limitrophe et pourtant à proximité immédiate, grâce à la nouvelle télécabine. Cette nouvelle liaison constituerait également une desserte attractive en transports publics pour les résidents de Veysonnaz et des Collons (situés au même niveau d'altitude) vers Sion (flèches en traitillé sur la fig. 7). De plus, cette nouvelle liaison renforcerait l'attractivité des remontées mécaniques des 4 Vallées pour les skieurs à la journée en provenance de l'arc lémanique (pistes de ski à 1h15 environ de la gare de Lausanne en transports publics). Enfin, idéalement, cette nouvelle liaison pourrait rendre plus attractive l'offre résidentielle de Thyon 2000 pour des résidents permanents, voire des emplois et/ou des lieux de séminaire, congrès.

En résumé, ce projet de liaison par câble ouvre des perspectives en matière d'aménagement et de développement économique. On peut considérer qu'il contribuerait *a priori* à l'égalité des territoires au sein de la zone dans la mesure où les territoires adjacents (Veysonnaz et Les Collons) comme les territoires directement concernés (Thyon 2000, et Sion) seraient potentiellement bénéficiaires d'une telle réalisation. Le tracé de la future télécabine ne survolant que des zones non-construites ou faiblement denses, les habitants du coteau seraient faiblement lésés par des nuisances sonores ou visuelles. **Il y a équité au sens d'une répartition des bénéfices potentiellement tirés d'un projet de développement: c'est une situation multipartite de « gagnants-gagnants ».** La zone la plus concernée en matière d'aménagement (au pied de la piste de l'Ours) n'est pas une zone en déclin, mais une zone vierge. Schématiquement c'est donc en exploitant la marge de manœuvre d'une zone constructible sise sur le territoire de la commune de Sion (urbaine) qu'un potentiel de développement économique par le résidentiel est rendu possible dans un contexte local très tendu en ce qui concerne les surfaces de zones à bâtir à disposition.

3.2 Le projet-modèle « Sillon rural »

Le projet *Sillon rural* : *tisser un lien fort entre la plaine et la montagne* est soutenu par la Confédération, via l'ARE, dans le cadre du programme 2014-2018 des projets-modèles pour un développement territorial durable (dans l'axe « favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels »). Ce projet soutient la création de laboratoires, c'est-à-dire de lieux d'expérimentation de solutions à l'échelle locale (intercommunale) pouvant être transposables dans d'autres territoires. Le périmètre concerné est le Valais central, le projet ayant été créé en prolongement du projet aggroSion.

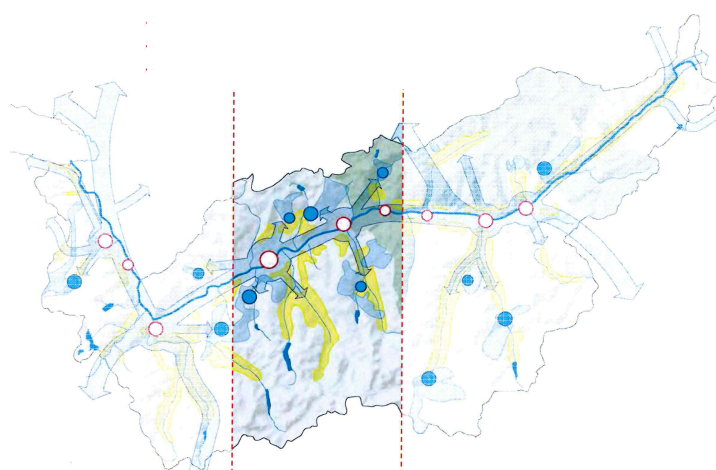


Figure 9. Zone du Valais central concernée par le projet "Sillon rural"

Les 32 communes concernées sont invitées mais non contraintes de participer au projet. Le périmètre du projet *Sillon rural*, le Valais central, ne correspond pas à un espace

institutionnel. Il s'agit d'un périmètre qui associe plaine et montagne selon une coupe transversale par rapport à la vallée du Rhône. Lorsqu'on évoque la plaine et la montagne, implicitement l'urbain et le rural sont convoqués, ainsi que les représentations de développement d'une part et de déclin de l'autre. Mais dans le cas du Valais central, l'ensemble du territoire ne peut être considéré comme un territoire « en déclin », les communes ayant connu une certaine vitalité économique. Cependant, la plupart de ces communes ayant assez largement assuré leur développement en valorisant leur terrain pour du résidentiel (à l'année pour les communes de plaine et proches de la plaine, secondaires pour les communes sises en altitude), dans le contexte des nouvelles restrictions en matière d'aménagement, une situation de stagnation, voire de déclin économique et démographique peut se présenter.

Le premier volet du projet *Sillon rural* répond bien à ces impératifs d'anticipation (plutôt que de réaction à la situation d'un territoire en déclin) : les communes sont invitées à communiquer, via des questionnaires, les besoins qu'elles rencontrent. Des conférences thématiques sont organisées afin de donner aux communes des outils utiles dans leur réflexion. Dans le second volet, des mesures effectives sont mises en œuvre dans un ou plusieurs sillons identifiés. Les premières mesures pilotes sont :

- **Projet R2** dans le sillon d'Anniviers : mesures incitatives pour renforcer la consommation locale des propriétaires de résidences secondaires (produits de loisirs, services, artisanat, commerce) en jouant sur les montants de la taxe de séjour.
- **Economie servicielle de l'énergie** : rénovation énergétique des hôtels (le projet pourrait être étendu à la rénovation de résidences secondaires existantes) par le biais de la formation des artisans du sillon à la problématique de la rénovation énergétique des bâtiments et par la mise sur pied d'un service de coopération (contrat de performance énergétique) en leur faveur.
- **Evolution des modes de consommation** : développement d'une incitation en faveur des commerces de proximité local et adaptations des services dans le sillon du Val d'Hérens.

Ce projet, comme sa catégorisation dans les projets-modèles de la Confédération l'indique, « favorise l'économie dans un espace fonctionnel ». Il concerne peu l'aménagement du territoire si ce n'est qu'il pourrait permettre d'améliorer l'occupation du bâti existant. Il incarne la tendance au « territoire de projet », visant indirectement des objectifs d'égalité des territoires via un développement économique global réparti dans la mesure où les acteurs locaux se mobilisent : d'abord ceux qui ont lancé le projet, puis les responsables des communes qui y prennent part. On peut raisonnablement penser que **d'autres territoires dépourvus de cette capacité « d'empowerment » resteraient en marge de tels projets de développement.**

3.3 Les communes face aux enjeux économiques et aux nouvelles directives d'aménagement

La révision de la LAT (Loi sur l'aménagement du territoire, voir point *Contextualisation de la problématique en Suisse*), acceptée par le peuple suisse en 2013, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Elle exige que les zones à bâtir soient revues et dimensionnées afin de répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent ainsi être réduites. D'ici à 2019 (délai pour l'adaptation des plans directeurs cantonaux), les communes doivent travailler à la mise en œuvre de la loi à leur échelle. Un calcul est effectué pour établir les besoins en surfaces constructibles sur quinze ans. Dans le cas de la commune de Vex (qui comprend un vaste territoire, jusqu'à Thyon, via les Collons, les Agettes, etc.), 80.2 ha doivent être dézonés.

Historiquement, on peut dire que le Valais était un canton « en déclin » (exode rural, etc.) vis-à-vis des cantons urbains et industriels de Suisse, jusqu'à l'avènement du tourisme. Grâce à la valorisation des terrains, surtout durant les Trente glorieuses, la population s'est enrichie grâce au tourisme. Les limites imposées au niveau fédéral par les nouvelles disposition (LAT et Loi sur les résidences secondaires) sont perçues comme des injustices par la population locale, qui s'estime privée de l'exploitation d'une ressource indispensable à sa survie économique. Les responsables politiques à l'échelle locale se trouvent donc en porte-à-faux, entre les aspirations de leurs électeurs et les impératifs institutionnels décidés à une autre échelle. « Dès lors que les demandes d'autorisation de construire s'emballent [entre 2014 et 2019], les communes doivent décréter des zones réservées, sous peine de perdre leur maigre compétence en déléguant le « où » [quels seront les terrains maintenus en zones à bâtir] à la spéculation plutôt qu'à l'assemblée primaire ».¹

De plus, au-delà de la mise en application de ces normes, la question de fond du modèle économique de l'exploitation de la ressource sol via la construction de résidences (secondaires) se pose et suscite des oppositions : les visions à court terme (exploitation de la ressource) contre les visions à long terme (crainte du développement de friches touristiques, question des ressources alternatives disponibles au moment de la pénurie de la ressource sol). Au regard de la notion d'égalité, on peut dire que certains dénoncent de manière générale une inégalité entre les citoyens « urbains » qui ont décidé de la mise en place de ces normes vis-à-vis des citoyens des cantons alpins (ou plus précisément des Valaisans²), tandis qu'à une échelle plus locale, on peut penser l'inégalité entre les administrés, pourvus ou non de propriétés foncières.

Dans ce contexte, les responsables locaux misent sur le tourisme toujours, mais avec une « création de valeur » beaucoup plus forte que par le passé. En d'autres termes, il s'agit

¹ Président de la commune de Vex.

² Le Canton du Valais était le seul canton à refuser la révision de la LAT, à 80% des votants.

de compenser la perte en plus-values³ de la valorisation des terrains, qui a jusqu'ici satisfait la population en termes de création de richesse, par d'autres biais : une économie touristique sans construction de résidences secondaires (hôtellerie, événementiel, excursionnisme), combinée à une économie résidentielle (attraction de résidents permanents), et éventuellement, dans le meilleur des cas, à des activités artisanales voire industrielles. C'est le cas à Vex, mais également à Mont-Noble. A Mont-Noble, le tourisme génère des plus-values au niveau de la commune notamment grâce à la participation de la commune en tant qu'actionnaire majoritaire dans la société de remontées mécaniques. Ce n'est pas le cas pour la commune de Vex, où les installations Thyon-4 Vallées sont détenues par des privés. Ainsi, à Mont-Noble les revenus tirés de la fréquentation par les excursionnistes s'ajoutent aux rentrées fiscales dues aux nouveaux habitants, qui généralement travaillent en plaine (Sion, Sierre...), et aux PME.

Le développement de l'économie résidentielle concerne principalement les emplois dans le commerce, les services à la personne, la culture, et les PME liées à la construction. Il implique également le maintien des emplois dans l'agriculture ; non pas pour des raisons productives, mais avant tout pour entretenir le paysage et maintenir ainsi une qualité de vie garantissant les revenus. Bien entendu, le critère de la fiscalité reste important, mais il n'est semble-t-il pas déterminant dans le choix du lieu de résidence principale au regard d'autres critères, notamment l'accessibilité, les services et plus généralement la qualité de vie.

Conclusion

Olivier Crevoisier a proposé en fin de Plateforme une clé de lecture théorique issue de ses recherches et nourrie des discussions et études de cas de la Plateforme 2016 (voir présentation jointe en annexe). Il a notamment introduit les notions d'économie résidentielle et d'économie préentielle, qui sont investiguées par un nombre croissant de chercheurs en France depuis quelques années, dans le sillage de Laurent Davezies. Cette approche consiste à prendre en considération la mobilité des résidents et plus généralement des consommateurs dans les dynamiques de développement régional. En effet, traditionnellement, les schémas de développement sont issus de contextes industriels. Pour résumer, on peut parler d'un paradigme productif qui fonctionne de la manière suivante : une région donnée exporte des biens manufacturés, en échange desquels des revenus entrent dans la région (revenus basiques), revenus dépensés ensuite *sur place* par les travailleurs pour toutes sortes de biens et services (flux non-basiques ou domestiques à l'intérieur de la région). Schématiquement donc, l'exportation engendre le développement à une échelle donnée.

³ Certains politiques, notamment le président de la commune de Mont-Noble, revendiquent une compensation en plus-values à l'échelle fédérale pour cette perte infligée aux propriétaires de terrains.

On parle d'économie résidentielle dès lors qu'une région attire des résidents qui ne travaillent pas dans le territoire : des revenus basiques entrent dans la région du fait de la mobilité des personnes, en l'occurrence des résidents (contribuables). Schématiquement, il y a disjonction entre le lieu de création de richesse et le lieu de dépense. On parle d'économie présentielle pour toutes sortes de présences générant des dépenses sur place : habitants, touristes, résidents, etc. Les régions touristiques connaissent de fait bien ce phénomène, puisque leur activité économique consiste à attirer des consommateurs. Mais les touristes ne sont plus aujourd'hui une catégorie aux frontières aussi claires que cela pu être par le passé, du fait de l'augmentation des mobilités. Théoriquement, en sus de la division spatiale du travail qui a occupé les chercheurs de manière prioritaire, il est nécessaire de tenir compte aujourd'hui de la division spatiale de la consommation.

A l'échelle des communes, les perspectives de développement dans les zones non-urbaines tendent généralement aujourd'hui vers l'économie présentielle/résidentielle. Le tourisme, l'événementiel, le commerce, etc., sont souvent mobilisés de fait comme des outils pour parvenir à un développement **égal** en zone non-urbaine au développement que peuvent connaître les centres. Il s'agirait **d'égalité entre des dynamiques de développement régional** (traditionnellement évaluées de manière purement quantitative) plutôt que « d'égalité des territoires », l'égalité des territoires constituant surtout une base pour la mise en œuvre de politiques d'aménagement et/ou de soutien économique dans une dimension de plus en plus « horizontale », c'est-à-dire s'éloignant des types de redistribution connues durant la seconde partie du 20^{ème} siècle.

On assiste à ce développement basé sur la mobilité des consommateurs et des contribuables dans les régions historiquement touristiques, mais également dans toutes sortes de régions, y compris ayant un passé industriel ou agricole productif, comme on peut en trouver en France, en Belgique, en Suisse et au Québec. Cependant, cette marge de manœuvre économique des communes suscite une concurrence entre les communes, et également au niveau régional, notamment en Suisse via la fiscalité (des communes et des cantons). Pour rappel, la Suisse connaît un fédéralisme fiscal très poussé, dans lequel chaque entité a le droit de fixer ses barèmes et par conséquent de les utiliser pour capter des revenus. Dans ce contexte comme dans d'autres, la question se pose de savoir si une « **bulle présentielle** » va ainsi succéder à une **bulle touristique**, ne faisant que repousser plus loin le problème de l'étalement urbain et du développement durable.

L'offre et la demande pour les territoires

Les chercheurs ayant mis en lumière le phénomène d'économie résidentielle/présentielle et son importance en France ont permis de poser un regard nouveau sur les dynamiques de développement régional. En effet, le « paradigme productif » reste prédominant non seulement dans la littérature, mais aussi lors de l'élaboration de politiques de développement économique. Dans la logique du

paradigme productif, toute dynamique d'exportation s'accompagnerait d'effets d'agglomération et *in fine* d'accumulation dans tout le territoire (souvent urbain) concerné. Dans ce paradigme, il est implicitement considéré que les travailleurs sont immobiles en tant que consommateurs et contribuables. Or, les faits montrent que ce n'est pas le cas, et c'est bien sur cette marge de manœuvre que jouent les élus locaux pour développer économiquement leur commune. L'approche par l'économie présente/résidentielle met en évidence la disjonction entre les lieux de création de richesse et les lieux de dépenses – tous deux difficiles à identifier statistiquement tant les pratiques sont focalisées sur l'évaluation des stocks. Cette approche ne permet pas en revanche d'appréhender les dynamiques à l'intérieur des territoires (les synergies et tensions potentielles entre les activités, les personnes présentes). De plus, en mettant le doigt sur l'importance de ce phénomène on peut penser que de plus en plus de territoires sont d'autant plus incités à s'engouffrer dans cette brèche, et à faire gonfler la potentielle « bulle présente ».

Enfin, en termes d'aménagement, les conséquences de ce phénomène ne sont pas abordées également par les chercheurs. Or la question semble cruciale dans la mesure où les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement, comme les économistes, ont été formés dans le sillon du paradigme productif : un aménagement répondrait d'abord à la demande locale, présente sur place en raison de l'appareil productif traditionnel. **A partir du moment où l'aménagement et l'urbanisme sont des facteurs directs de la compétitivité d'un territoire, c'est de nouvelles pratiques, de nouvelles exigences dont il est question.**

Plutôt que de parler d'économie présente et productive, Olivier Crevoisier propose de penser le développement régional en termes de demande locale et extra-locale, une certaine offre répondant à ces demandes. Cette approche permet de sortir des paradigmes productifs et présents qui sont assez exclusifs. Elle permet de penser les liens entre les différentes activités, populations, impacts territoriaux (fig. 10).

		Demande pour la ville	
		Extra-locale	Locale
Offre de ville	Lieu de production (La ville comme agglomération productive)	<i>Production spécialisée pour les marchés d'exportation.</i> Développement par la compétitivité.	<i>Production spécialisée destinée à la population locale.</i> Développement par substitution aux importations.
	Lieux de consommation (La ville comme cadre de vie)	Développement par les bases résidentielles et présentes. <i>Attractivité pour les consommateurs et notoriété de la ville.</i>	Développement par diversification interne. <i>Economie des besoins de la population locale.</i>

Figure 10. Typologie des processus de développement territoriaux (Source : Guex & Crevoisier, 2016)

Comme on a pu le voir au travers des cas, le potentiel de développement économique des zones en déclin est souvent considéré en profilant le territoire (la ville dans le tableau) comme cadre de vie. La marge de manœuvre est souvent plus grande pour les acteurs locaux que de profiler le territoire comme agglomération productive : il suffit que les infrastructures et autres aménités jusqu'ici destinées à la population locale répondent à une demande extra-locale pour générer des flux basiques, c'est-à-dire générer de la croissance.

On a pu voir récemment qu'en Europe, notamment à Berlin, à Barcelone ou encore à Palma de Majorque, la population résidente se révolte contre les présences touristiques, responsables de la hausse des prix du foncier. Dans les cas que nous avons pu observer, il est question certes d'une volonté de développer le tourisme, c'est-à-dire de profiler les territoires comme lieux de consommation répondant à une demande extra-locale, mais les efforts que cela implique et notamment en termes d'aménagement sont également pensés pour répondre à une demande locale. Economiquement, cela a une importance directe et indirecte ; directe dans la mesure où cela limite potentiellement les fuites de revenus (les locaux dépensant moins à l'extérieur), et indirecte dans le sens d'un développement durable. A ce titre, le soutien voire le développement de l'artisanat et de l'industrie permettant la substitution de certaines importations répond également à ce double enjeu : évitement des fuites, valorisation des circuits courts avec une réponse à la demande locale et extra-locale, souvent grâce à la valeur ajoutée des produits symboliquement associés au territoire, notamment dans l'agriculture (produits du terroir, IGP, etc.), ou au paysage (via le patrimoine mondial de l'UNESCO, par exemple).

Projet de territoire – territoire de projet

Comme disait Coluche, « Les hommes naissent libres et égaux, mais certains sont plus égaux que les autres ». Cette boutade met en perspective la distance entre les principes et politiques régissant nos démocraties, et la réalité sur le terrain compte tenu des circonstances et marges de manœuvre. Pour les territoires, les circonstances sont géomorphologiques (ressources en matières premières, qualité paysagère et environnementale, etc.), et les marges de manœuvres dépendent des personnalités des acteurs locaux en place. Ceci d'autant plus dans un contexte où « l'empowerment » est un impératif aux politiques de développement et de redistribution : la réduction des inégalités supposées repose sur un principe de pré-concurrence entre les territoires. Tandis que la « solidarité verticale » a vécu, de nouvelles « solidarités horizontales » (selon les mots de Philippe Estèbe) doivent émerger, sous l'impulsion des acteurs locaux. On peut également parler de « gouvernance territoriale en réseau » ou encore comme plus haut de « territoires par projets » : il ne s'agit plus de savoir comment des territoires en déclin peuvent bénéficier de mécanismes de rééquilibrage, mais comment ils peuvent contribuer à leur propre croissance, en nouant des liens avec les métropoles et réseaux de métropoles. Le paradoxe est que dans le même temps, pour garder leur

singularité, ces territoires ne doivent pas eux-mêmes se métropoliser à outrance, sous peine de perdre leur qualité de vie, leurs spécificités, leur valeur.

Les défis sont donc multiples pour les acteurs locaux. En premier lieu, il s'agit de prendre acte du changement de régime en ce qui concerne les mécanismes de redistribution, autrement dit d'intégrer les conséquences d'une logique institutionnelle sous tension. Le « confort » des anciens modes de rééquilibrage par la redistribution permettait une gouvernance dans une logique locale. Désormais non seulement la réflexion doit être menée avec d'autres échelles (ce qui pousse à la réflexion vers les fusions de communes et les intercommunalités, d'une part et au montage de projets concernant de plus vastes espaces fonctionnels, comme on l'a vu au travers de nos cas, d'autre part), mais dans cette logique inédite « d'empowerment » ou « par projets ». Les administrés qui d'un point de vue privé se nourrissent de ces liens avec d'autres échelles (pendularité, tourismes, etc.) ne sont pas toujours prêts à adhérer à ces changements, ce qui contribue à l'impression de responsables locaux de « faire de la psychologie de groupe » plutôt que de l'aménagement. L'ancrage identitaire et l'attachement aux frontières communales sont forts en matière de gouvernance et de logique d'aménagement, tandis que dans les pratiques ces frontières sont complètement éclatées par rapport à l'époque qui avait vu naître ces logiques institutionnelles. C'est le second grand défi pour les acteurs locaux : prendre acte de la mobilité des consommateurs et résidents : mobilité des externes qui peuvent contribuer au développement local en dépensant sur les territoires, et mobilité des locaux qui s'en vont de plus en plus travailler et/ou consommer à l'extérieur (vie organisée dans un territoire fonctionnel) tout en restant attachés en tant que citoyen aux frontières traditionnelles du territoire (institutionnel).

La tâche des élus est donc de recombinaison des enjeux politiques, géographiques, économiques et administratifs qui ne vont pas dans le même sens et rendent floues les frontières territoriales (voir p.ex. le cas de BM-COB, ou encore le Projet de territoire Suisse). Dans la logique néo-libérale à laquelle répondent les projets de territoires, le territoire n'existe pas, fondamentalement : alors dans quelle mesure est-il possible de territorialiser au travers du marché ? Dans quelle mesure une juxtaposition de projets peut-elle faire société ? Probablement en jouant sur les symboles, les représentations, et l'attachement des acteurs à ce qu'on a été les territoires jusqu'ici ; on peut parler de l'importance de « l'opinion » dans la création de valeur (territoriale). Ces aspects étant profondément immatériels et difficilement saisissables d'abord, et traduisibles en termes de projets ensuite, c'est surtout par tâtonnements et expérimentations que les développements se font pour l'heure, à différentes échelles, sans repère théorique. L'opinion évolue rapidement, et en particulier l'évolution de la demande extra-locale pour la ville. Le « milieu » doit ainsi être réactif, sans pour autant perdre de sa ligne et son potentiel distinctif.

Suite – la 15^{ème} Plateforme

A la fin des échanges à Sion a été discutée la suite de la Plateforme pour 2017, qui aura lieu en Belgique. L'orientation de la thématique se fait également dans la perspective de l'organisation de la Plateforme en 2018 au Québec.

Lors de cette 14^{ème} Plateforme, il est ressorti que la concurrence entre les territoires suscite une complexité nouvelle. Lors des Plateformes suivantes, il s'agira d'interroger cette complexité grandissante, et d'investiguer la question de l'égalité et de l'équité territoriales. Certes, les questions de redistribution (et notamment par la fiscalité) ne sont pas les objets traditionnels d'intérêt des aménagistes, mais c'est peut-être l'occasion avec ce nouveau cycle de la Plateforme de les y intéresser – de même que d'intéresser les économistes et autres spécialistes du développement régional aux questions d'aménagement.

D'un point de vue conceptuel, on a pu constater que la question de l'égalité n'était peut-être pas la question centrale. Car si c'est d'égalité au niveau des citoyens dont il est implicitement question, il a tout de même été question formellement « d'égalité des territoires ». Historiquement, la Plateforme « des agglomérations » s'est penchée sur les agglomérations, puis sur les métropoles. La question de l'égalité des territoires, renvoie à celle de la métropolisation de l'ensemble des territoires, compte tenu du fait que certains, en particulier les territoires ruraux, gardent leurs spécificités et sont « moins égaux que les autres ». Ces inégalités sont d'autant plus profondes qu'elles sont reconnues et prétendument réglées par l'intermédiaire de mécanismes techniques et de normes plutôt qu'au travers d'une pesée d'intérêts plus qualitative.

L'étude de cas qui se profile en Belgique serait celle du sud de la province du Luxembourg, une région historiquement manufacturière (sidérurgie) et aujourd'hui directement impliquée dans le fonctionnement du Grand-Duché du Luxembourg. Les communes côté belge se trouvant sous cette influence directe doivent se trouver un rôle, au-delà du simple accueil des résidents travailleurs frontaliers (40'000 frontaliers belges environ sur 100'000 habitants). Historiquement, les mécanismes de développement sont donc intéressants dans une lecture productivo-résidentielle. Par ailleurs, la question de la redistribution via l'impôt est intéressante dans ce cas (en l'absence d'imposition à la source, un fonds est alimenté par le Grand-Duché). Enfin, la question des projets est fatalement d'actualité, par exemple avec un nouveau quartier à Arlon.

Les questions suivantes pourraient ainsi être traitées : **Quelles capacités pour les communes de ne pas rester en marge du développement métropolitain (dans un contexte transfrontalier) ? Quelle est l'organisation territoriale pour une aire métropolitaine dans le contexte actuel ? Quels sont les outils de cette organisation au niveau économique et en termes d'aménagement ?**

La Plateforme 2017 aura lieu du 15 au 17 juin (dates à confirmer). En ce qui concerne le déroulement de la Plateforme, la structure reste plus ou moins identique à cette année, si ce n'est une mise en contexte quadripartite (qui sera organisée préalablement à la plateforme par Michel Rochefort).

Annexes

- Programme de la Plateforme
- Note relative à la problématique de la 14^e Plateforme
- Texte de Rémi Dormois
- Texte de Benjamin Grebot – Cas BM-COB
- Présentation Olivier Crevoisier
- Liste des participants