



HAL
open science

Les politiques d'accueil en milieu rural. Un révélateur et un stimulateur d'une nouvelle intelligence territoriale.

Vincent Piveteau, Jean-Yves Pineau

► To cite this version:

Vincent Piveteau, Jean-Yves Pineau. Les politiques d'accueil en milieu rural. Un révélateur et un stimulateur d'une nouvelle intelligence territoriale.. "Grand Ouest" days of Territorial Intelligence IT-GO, ENTI. Nantes-Rennes, mar. 2010, Mar 2010, Nantes-Rennes, France. 5p. halshs-00534843

HAL Id: halshs-00534843

<https://shs.hal.science/halshs-00534843v1>

Submitted on 25 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Les politiques d'accueil e` milieu rural. U` révélateur et u` stimulateur d'u` e`
`ouvelle i` tellige` ce territoriale.*

Vincent Piveteau

Chercheur associé

UMR 5600 Environnement-ville-société

Ecole Normale Supérieure – Parvis René Descartes – F 69342 Lyon Cedex 07

iv.piveteau@orange.fr

Jean-Yves Pineau

Directeur

Collectif Ville campagne

24, avenue du Président Wilson – F 87700 Aix sur Vienne

jyp.collectifvc@wanadoo.fr

Summary: The welcoming policies (or the receptivity policies) are nowadays taking part in the mainstream of public policies. They become effective at different scales. For several small territories, it's one of the pillars of the development project. Those new policies break with the past on several points. They reveal a deep change not only in the role of local identity but also in the place of territorial intelligence in public action. Expression of subsidiarity, those policies may also contribute to a competition between countries or local areas, which has to be regulated.

Résumé : Les politiques en faveur de l'accueil de nouveaux arrivants en milieu rural ont fait leur entrée dans le paysage de l'action publique. Elles constituent une forme de rupture par rapport au « mainstream » politique. Mettant en avant une image à la fois positive et attractive des territoires ruraux, ces politiques s'inscrivent également dans une vision qui prend acte de la mobilité des habitants dans les territoires, mobilité créée par une concurrence territoriale accrue. Elles permettent aussi de révéler les mutations en cours sur les territoires et questionnent de manière nouvelle les organisations humaines, spatiales et interterritoriales. Les politiques d'accueil ne peuvent se déployer que grâce à une nouvelle « intelligence territoriale en action », qui combine de manière originale les savoirs et savoir agir des acteurs locaux.

Keywords: welcoming policies, territorial intelligence, rural development,.

Mots clés : politique d'accueil, intelligence territoriale, développement rural.

On entend par politique d'accueil l'ensemble des dispositifs qui visent à attirer des populations dans un territoire de façon permanente. Même si elles empruntent aux politiques touristiques certaines dimensions (approche globale des attentes, construction d'une offre multidimensionnelle englobant l'hébergement, les services, etc.), les politiques d'accueil s'en distinguent par la volonté non seulement de fixer dans le temps, mais aussi d'intégrer de manière non équivoque de nouvelles populations dans un territoire. De même, les politiques d'accueil vont au delà des politiques d'implantation d'activités, au sens où elles ne s'adressent pas exclusivement à des créateurs d'entreprises (la question de l'accueil peut concerner également des personnes retraitées) et où elles n'ont pas qu'une dimension économique mais bien également des dimensions sociales et culturelles (redynamiser un tissu local). Les politiques d'accueil accompagnent en même temps qu'elles suscitent une dynamique démographique nouvelle dans les territoires ruraux. L'exode rural tend en effet à s'estomper voire à s'inverser dans la plupart des espaces. Après avoir décrit la spécificité et les ruptures véhiculées par ces politiques, nous voulons montrer qu'elles s'appuient sur une nouvelle forme « d'intelligence territoriale » en action.

I. Les politiques d'accueil : un champ innovant de l'action publique.

Les politiques d'accueil émergent et s'organisent aujourd'hui à plusieurs échelles. Des territoires locaux en ont fait un axe clé de leur politique de développement (de l'ordre de 80 Groupe d'action locaux, instaurés dans le cadre du programme européen LEADER, par exemple, ont choisi l'accueil de nouvelles populations comme thème fédérateur pour la période 2007-2013). Des départements (Allier, Ariège, Aveyron, Cher, Côtes d'Armor, Nièvre, ..) ou des régions en font un thème structurant de leur politique rurale. Le Limousin s'est doté d'un service de l'accueil et déploie des pôles locaux d'accueil. L'Auvergne mobilise les ressources de l'agence régionale de développement des territoires au service de cette politique. La Basse Normandie met en place des appels à projets et un dispositif de labellisation. D'autres régions sont également très sensibilisées à la démarche : Rhône-Alpes, avec le réseau des sites de proximité, la Bourgogne, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Aquitaine. Et cette dynamique française, tant sur le plan démographique que sur le plan des politiques d'accueil, connaît des répliques dans de très nombreux pays européens. Des régions comme l'Andalousie, le pays Valencien, la Région Molise, la Laponie suédoise et la Laponie finlandaise, pour ne prendre que quelques exemples assez contrastés, ont entrepris des démarches de ce type.

Ces politiques sont porteuses d'un certain nombre de ruptures par rapport aux actions traditionnelles en faveur des territoires ruraux. Et ce au moins sur trois plans :

Elles offrent en premier lieu une image dynamique et positive qui tranche avec la vision négative et compassionnelle des territoires ruraux. Il ne s'agit plus de « retenir au pays », de lutter contre la déprise économique. Mais il s'agit d'organiser une attractivité retrouvée des territoires ruraux, nourrie par une vision désormais positive des campagnes. Les politiques d'accueil s'écartent de la tonalité traditionnelle des politiques rurales, comme celle qui est par exemple sous-jacente dans la loi du 23 février 2003. En accordant une place importante aux mécanismes de discrimination positive dans les zones rurales les plus fragiles (qui couvrent, au terme du décret pris en novembre 2005, près de 12000 communes soit plus d'un tiers de la population rurale) celle-ci cherche avant tout à compenser des écarts d'attractivité et des handicaps. Elle exprime davantage la différence des territoires ruraux comme un déficit que comme une altérité.

Les politiques d'accueil renouvellent également le discours sur le développement local, en dépassant l'opposition entre développement endogène et développement exogène, et en proposant une articulation entre les deux. Faire du développement local ce n'est plus seulement favoriser les initiatives des acteurs locaux. C'est aussi s'organiser pour accueillir des initiatives extérieures et les ancrer territorialement. Ce changement est essentiel, dès lors qu'on change de paradigme et qu'on prend acte que nous sommes entrés dans une société mobile, où les populations connaissent des appartenances hybrides, des territorialités plus éphémères. L'enjeu n'est plus seulement de « vivre et travailler au pays », mais « d'être au pays où, pour un temps donné, on est amené à vivre et travailler ».

Les politiques d'accueil mettent enfin au programme de la collectivité et des individus la question du partage des usages et des fonctions du territoire en lien avec les autres territoires contigus et les agglomérations. Avoir des politiques d'accueil nécessite de « faire de la place » au nouvel arrivant. Elles n'évitent pas et elles n'éluent pas la question des conflits d'usages. C'est sans doute leur dimension la plus structurante.

Cette question de la lutte des places (Lussault 2009) soulève trois types de problèmes.

Pour certains, le regain de population en milieu rural est l'expression d'une relégation urbaine (Donzelot 2004 ; Ascher 2009). Les vaincus de la « lutte des places » viennent s'installer à la campagne : c'est le seul espace accessible à leur revenu. Et c'est, bien évidemment, un espace déshérité en matière de services, et d'aménités urbaines : pas de transport collectif, peu de services à la population, etc..

Pour d'autres (qui peuvent être les mêmes du reste), le regain de population en milieu rural est lié à une appropriation des aménités environnementales, paysagères de ces territoires, par une classe aisée. Le territoire rural abrite les « gated communities » d'urbains « connectés », qui trouvent dans cet espace le meilleur cadre à l'annexion exclusive (Urbain 2002)

Mais ce concept de « lutte des places » connaît également une autre modalité. C'est celle qui consiste à évoquer les phénomènes « d'exclusion » des « natifs » face à « l'intrusion » des nouveaux arrivants. Ces inquiétudes (fantasmées ou réelles) sont nourries en partie par la tension qui apparaît sur les marchés fonciers et immobiliers (FNSAFER 2009). Certaines associations de jeunes s'emploient du reste à atténuer les craintes, et faire de l'accueil une vraie chance de développement. (MRJC 2007)

II. Des politiques qui reposent sur une nouvelle forme d'intelligence territoriale

Ces politiques révèlent du coup plusieurs changements, tant sur la place de l'identité locale dans la construction de l'action publique, que sur la nature de l'ingénierie territoriale qui contribue à leur réussite. Elles traduisent donc une évolution de « l'intelligence territoriale » en action. Quatre points méritent d'être soulignés.

Identité locale et culture régionale sont mobilisées d'abord dans un sens particulier. Elles ne sont au service ni d'un repli identitaire, ni d'une simple recherche d'une valorisation des actifs spécifiques du territoire (pour renforcer sa base économique) ; mais au service de la promotion de la capacité à s'ouvrir ; de l'acceptation d'une certaine altérité ; d'une affirmation d'une construction de soi dans l'ouverture aux autres. C'est l'idée d'une culture territoriale fondée autant sur les « flux », les échanges, que sur les « stocks », les actifs. Les politiques d'accueil revisitent de manière active les fondements de l'économie de la proximité (Torre, Filippi 2005).

Elles offrent ensuite la possibilité de poser différemment la question de la mobilité, en accordant une place importante à « l'humain ». Elles se saisissent de la question des mobilités sous un angle sociologique et social (mobilités voulues, mobilités subies) : elles donnent à comprendre les mutations en cours et révèlent des enjeux en matière de modes de vie, de mixité sociale et de vivre ensemble. Elles intègrent la mobilité comme fait culturel.

En termes d'ingénierie de projet, ces politiques obligent également à un vrai bouleversement des pratiques. Réussir une politique d'accueil c'est travailler simultanément et de manière cohérente sur les conditions d'activité économique durable (capacité à pérenniser les activités en place, à accueillir de nouvelles activités), les conditions de réceptivité (logement, foncier,..), les conditions d'habitabilité (vie sociale, services, qualité de l'environnement, ..). L'intégration des approches, qui est dans les faits souvent une façade, devient une nécessité. Avec cette attention portée à l'intégration, les politiques d'accueil font l'expérience concrète, sur le plan méthodologique, du principe qui fonde et qui différencie les politiques de durabilité (Theys 2010). Ce faisant c'est toute l'ingénierie territoriale qui est revisitée.

Une approche du territoire sous l'angle de l'accueil renouvelle en effet la portée et le déroulement d'une étape pourtant traditionnelle voire (trop) routinière de toute politique ou action publique : en l'occurrence, le diagnostic de territoire. L'accompagnement méthodologique que nous avons pu conduire (Chaigneau, Pineau 2010) auprès de trois territoires locaux dans la construction de leur politique d'accueil actives (la communauté de communes de Touraine Sud, dans l'Indre-et-Loire, autour de la petite ville de Descartes, et à proximité de Loches ; la communauté de communes de

Prauthoy en Montsaugonnais, dans le pays de Langres ; la communauté de communes d'Avranches, dans le pays de la baie du Mont Saint Michel) montre qu'avec cet angle « accueil », les diagnostics ont provoqué des analyses et des déplacements de vision sur trois registres : le lien « entreprises-territoires », la dynamique et la connaissance des populations qui vivent sur le territoire et l'appréhension de ses attentes ; la place du territoire local par rapport aux autres espaces « aux frontières » ou espaces englobants. Les diagnostics ont eu cet effet grâce à une double attention : d'une part, une implication forte des élus dans la formulation des hypothèses de travail du diagnostic (on peut parler d'auto-analyse) ; d'autre part, une attention aux « signaux faibles », aux faits émergents, et une volonté de ne pas prendre d'emblée pour acquises les explications habituelles sur les habitudes résidentielles, les déterminismes économiques, etc.

Notons qu'ici, le diagnostic « revisité » dans ses méthodes et ses approches, devient un outil dynamique permettant la constitution d'un tableau de bord pour piloter le déploiement du plan de développement.

C'est enfin à un vrai bouleversement de l'organisation de l'ingénierie territoriale, dans son aspect le plus concret (par exemple l'organisation des équipes techniques) qu'invitent les politiques d'accueil.

Au niveau des territoires d'accueil, la question des mobilités et de leur organisation devient prioritaire. Favoriser l'installation, ce n'est pas s'opposer à la mobilité. C'est plutôt favoriser les mobilités choisies. A travers le couple mobilité / installation, on peut et l'on doit décliner tout le champ technique de l'action territoriale (organisation des services, foncier, préservation de l'environnement, développement économique, formation, etc.). Les conséquences sur l'organisation des services des collectivités peuvent être potentiellement très importantes. D'une part les services techniques, plutôt que fonctionner en silos séparés, se voient coiffés et articulés par un objectif commun. D'autre part, les services d'une collectivité sont amenés à travailler dans un cadre inter-territorial avec ceux des collectivités partenaires, collectivité de rangs supérieurs, ou collectivités qui connaissent des départs ou des flux inversés.

Les politiques d'accueil obligent en effet à une coordination multi-niveaux, à des partenariats entre les échelles locales, régionales, voire nationales et européennes. Dans le massif central, c'est bien la conjonction d'initiatives politiques au niveau local et au niveau régional (voire interrégional, dans le cadre de la convention Massif Central avec l'Etat) qui donne visibilité et cohérence au dispositif. Les politiques d'accueil tirent bénéfice également d'une organisation en réseau, stabilisée dans le cadre de plates-formes, qui prennent deux formes, à la fois institutionnelle et informationnelle. Sur le premier aspect (institutionnel), le Collectif Ville Campagne regroupe depuis plus de 10 ans les acteurs collectifs et publics les plus impliqués dans cette démarche : collectivités territoriales, organismes consulaires, structures qui interviennent dans l'accompagnement des créateurs d'entreprises, médias spécialisés, associations militantes, etc. Par le partage d'expériences, ces acteurs spécialisés l'accompagnement des territoires ou des candidats à l'installation, sont mieux à même de fournir les conseils les plus adaptés aux situations. L'installation du réseau rural national, prévu dans le cadre de la mise en œuvre du FEADER, est l'occasion d'élargir le cercle des acteurs impliqués et de susciter des collaborations de travail à l'échelle européenne. Sur le second aspect (informationnel), des manifestations comme la « foire à l'installation », ou « campagnes en mouvement » ont constitué des étapes importantes de structuration d'un collectif ouvert, et extrêmement divers, au plan national. La mise en place d'une plate-forme collaborative « installation-campagne » constitue une seconde étape dans la prise en compte de cette problématique de l'installation, et dans la diffusion des pratiques d'ingénierie territoriale adaptées.

III. Des politiques qui lancent de nouveaux débats.

Fille de la décentralisation, les politiques de l'accueil pourraient finalement ne consacrer que la concurrence généralisée entre les territoires.

Car accueillir ici c'est forcément prendre ailleurs. Et si l'on incite à aller s'installer dans un lieu de destination, c'est qu'inversement on pointe les limites, les faiblesses du lieu d'origine (on peut penser à la campagne de publicité lancée par le département du Lot et Garonne dans les couloirs du métro parisien en 2004, destinée à des créateurs d'entreprises, sous le titre « vous avez 15 jours pour quitter Paris »). La politique d'accueil en milieu rural pourrait s'appuyer, de façon plus ou moins implicite, sur le refus, le rejet de certaines gênes urbaines. Elle pourrait n'être perçue que comme l'expression d'une concurrence assumée entre des territoires qui ont acquis, grâce à la décentralisation, une

capacité plus grande à agir. Elle ne pourrait en somme que faire rejouer, à l'envers, l'opposition symbolique entre les campagnes et les villes.

C'est bien pour ne pas se limiter à cette pure expression concurrentielle qu'a été mis en place au plan national un dispositif de régulation. L'appui apporté par l'Etat aux manifestations évoquées précédemment, ou à la constitution des réseaux et plates-formes, s'inscrit dans ce cadre. En activant la circulation des innovations, en permettant la constitution d'une culture diffuse et active de l'accueil, on donne la possibilité à tous les territoires de saisir l'opportunité d'être attractifs. Parallèlement, des initiatives comme LEADER + (en sélectionnant des projets de territoires innovants sur les pratiques d'accueil) ou comme celle des pôles d'excellence rurale (en finançant des investissements dans des territoires assez avancés sur les politiques d'accueil) participent à la diffusion de ces démarches.

Mais il est une autre priorité, évoquée précédemment au sujet de l'ingénierie territoriale, et sur laquelle le Collectif Ville Campagne s'investit : c'est la construction de coopérations entre les territoires affectés par des mobilités « inversées ». Les gens qui s'installent à la campagne ne vivent pas dans « un autre monde ». Ils sont bien toujours reliés avec les lieux où ils ne sont plus résidents (qu'il s'agisse de relations économiques, de migrations domicile-travail, etc.). Mais ils veulent manifester une manière d'être « au monde » différemment. Aussi faut-il considérer qu'il y a un enjeu à faire de cette rupture l'occasion d'une coopération particulière. C'est ce qui est tenté dans certains PNR, dans le cadre des partenariats avec les « villes portes ».

Aujourd'hui, ces politiques doivent être réinterrogées, comme toutes les politiques d'attractivité, au regard des enjeux du développement durable. C'est un chantier de recherche que le Collectif Ville Campagne a décidé d'animer, et pour lequel il cherche à bâtir des partenariats avec des équipes scientifiques et des territoires.

Ascher, F., 2009, *L'âge des métapoles* Editions de l'Aube.

Donzelot, J., 2004, *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, péri-urbanisation*. *Esprit* mars-avril.

FNSAFER, 2010. *Le prix des terres agricoles, Espace rural, Hors série*

Lussault, M., 2009 *De la lutte des classes à la lutte des places*. Grasset

MRJC, 2007 *Accueillir les jeunes en milieu rural. Pour des territoires solidaires*. INJEP – MRJC

Theys, J., 2010 *Le développement durable 20 ans après. Plaidoyer pour une nouvelle étape* in Theys, J. ; du Tertre, C. ; Rauschmayer, F. *Le développement durable, la seconde étape*. Editions de l'Aube.

Torre, A ; Filippi M. eds., 2005, *Proximités et Changements Socio-économiques dans les Mondes Ruraux*, INRA éditions, Paris.

Urbain, J.D., 2002, *Paradis vert, désir de campagne et passion résidentielle*, Payot