



HAL
open science

Les ressorts du développement local. La dynamique des territoires en France

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Les ressorts du développement local. La dynamique des territoires en France. *Futuribles*, 2018, 427, pp.27-40. 10.3917/futur.427.0027 . halshs-01916228

HAL Id: halshs-01916228

<https://shs.hal.science/halshs-01916228v1>

Submitted on 5 Oct 2019

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 ressorts du développement local

LA DYNAMIQUE DES TERRITOIRES EN FRANCE

PAR GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT ¹

En analysant ici la dynamique des territoires français sur longue période, Gérard-François Dumont montre que celle-ci a été marquée par trois périodes bien différentes : jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, la France est majoritairement rurale ; elle s'urbanise à partir de 1936, et les villes moyennes voient alors leur population croître au détriment des métropoles ; mais la tendance s'inverse 40 ans plus tard avec l'essor cette fois des métropoles. L'auteur examine les raisons de l'essor et du déclin de ces différents espaces en montrant qu'il n'y a aucune fatalité quant à l'avenir des territoires.

En témoigne le fait que l'on observe des dynamiques très contrastées à différentes échelles, comme il le montre ici au travers de trois exemples. Le premier est celui de la ville de Vitré, menacée de se transformer en « ville-dortoir », près de Rennes, qui est devenue un vaste bassin d'emploi grâce à son développement industriel. Le deuxième est celui du bourg d'Espelette, que l'on croyait aussi condamné au déclin mais qui, grâce à la « Confrérie du piment d'Espelette », connaît un dynamisme impressionnant lié aux activités agricoles et au tourisme. Le troisième concerne un petit village de Haute-Loire, Saint-Bonnet-le-Froid, transformé également en escale touristique et culinaire grâce aux responsables de l'Auberge des cimes. De ces cas, Gérard-François Dumont titre plusieurs leçons quant aux déterminants de l'avenir des territoires.

Nous le répétons souvent dans la revue Futuribles : aucun territoire n'est d'avance condamné. Leur avenir dépend avant tout de la capacité des acteurs locaux à fédérer les énergies autour d'une vision ancrée dans leur spécificité. H.J. ■

1. Professeur à l'université Paris-Sorbonne, président de la revue *Population & avenir* (site Internet <http://www.population-demographie.org/>).

Les territoires français ne cessent de vivre des mutations marquées par une géographie mouvante de leurs dynamiques. Après un siècle et demi de changements structurels conduisant à l'urbanisation, les villes moyennes ont pris leur essor jusqu'à ce que le processus de métropolisation vienne changer la donne au point de finir par inciter l'État à multiplier les réglementations sur « l'affirmation des métropoles ». Pourtant, hors de ces dernières, de nombreux territoires témoignent d'une forte dynamique qui éclaire sur les ressorts du développement local.

D'un monde rural à l'urbanisation

Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, l'économie de la France, comme celle des autres pays, est largement à dominante agricole. À l'exception de l'Alsace et du Nord (Flandres), la densité de la population est du même ordre de grandeur sur l'ensemble des territoires français et les villes pèsent démographiquement peu, encore moins de 8 % de la population de la France en 1800. Comme l'expose Richard Cantillon dans son livre *Essai sur la nature du commerce en général*², l'existence de villes, donc de centres, tient à la localisation de la puissance publique, des seigneurs et des grands propriétaires, qui tirent leurs revenus de l'agriculture. La richesse de la ville vient de l'exploitation de son environnement rural, notamment par les revenus des propriétaires fonciers et les activités des marchés de produits. Quant aux (rares) industries, elles sont souvent localisées dans les villes pour optimiser les coûts des transports.

Lentement, au XIX^e siècle, l'industrialisation engendre la croissance démographique de villes. Plus précisément, l'urbanisation profite tout particulièrement aux villes pouvant offrir les sources d'énergie nécessaires aux activités industrielles qui s'y localisent en conséquence. Par exemple, l'essor urbain de Grenoble trouve ses prémices dans l'énergie hydraulique (la houille blanche) qui suscite l'implantation d'entreprises à une période où l'on ne sait pas encore transporter l'électricité à distance.

Au XX^e siècle, la France poursuit son urbanisation comme appliquant la loi de William Reilly³, appelée également le modèle gravitaire et qui se résume ainsi : « une ville attire la clientèle en raison directe de sa population agglomérée et en raison inverse du carré de la distance⁴ ». Cette loi, inspirée par la loi de la gravitation universelle d'Isaac Newton, sans pouvoir prétendre à la rigueur mathématique de cette dernière, débouche sur une quantification des aires périphériques dominées par l'influence des villes. Compte tenu des normes quantitatives alors arrêtées en France, au recensement de 1936, le nombre des urbains devient pour la première fois supérieur à celui des ruraux.

2. Publié à titre posthume en 1755 ; réédition, Paris : Institut national d'études démographiques (INED), 1952.

3. REILLY William J., « Methods for the Study of Retail Relationships », Austin : University of Texas (Bureau of Business Research), *Research Monograph*, n° 4, 1929 ; et *The Law of Retail Gravitation*, New York, 1931.

4. PIATIER André, *Radioscopie des communes de France. Ruralité et relations villes-campagnes*, Paris : Economica, 1979, p. 44.

Après la Seconde Guerre mondiale, pendant les Trente Glorieuses, l'industrialisation de la France qui se poursuit profite aussi aux villes moyennes. Cela ne s'explique pas seulement par les choix de localisation des entreprises, mais aussi parce que l'État fixe des contraintes de localisation à ses entreprises publiques, ainsi qu'aux entreprises privées avec le Comité de décentralisation, instauré en 1955 pour tenter de réagir à l'instauration d'une France hypertrophiée dans sa capitale politique et désertifiée dans sa province. Rappelons un exemple pour illustrer le rôle de ce comité. Au tournant des années 1960, l'entreprise informatique IBM veut agrandir son unité de production de Corbeil, au sud de Paris. Cela lui est refusé car cet agrandissement ne créerait des emplois que dans la région-capitale. Après un temps de négociation, cela est accepté en contrepartie du fait qu'IBM décentralise ⁵, à compter de décembre 1961, son centre de recherche alors à l'étroit dans la capitale, à La Gaude, commune située sur la rive droite du Var, à 15 kilomètres de Nice, notamment en contrepartie de l'engagement de l'État d'améliorer des installations téléphoniques pour faciliter les télécommunications avec les centres IBM en France.

Les villes moyennes au détriment des métropoles

À cette période, notamment en raison de cette politique publique d'aménagement du territoire, mais pas seulement puisque les entreprises ont conscience des moindres coûts d'installation et de fonctionnement ⁶ de leurs établissements installés hors de Paris, et en dépit des avantages relatifs dont bénéficient les villes nouvelles créées essentiellement en Île-de-France, la dynamique des villes moyennes n'a rien à envier à celle des grandes villes françaises. D'ailleurs, les projections démographiques de l'Île-de-France sont révisées à la baisse. Les métropoles, ces villes qui sont étymologiquement des villes-mères, donc au sens géographique « des centres de direction, de coordination et d'impulsion qui dominent tout un ensemble territorial ⁷ », voient leur dynamique se réduire.

Au début des années 1980, l'amélioration des communications, à l'exemple du téléphone (filaire) devenu enfin automatique sur l'ensemble du territoire, et l'idée d'un possible développement du télétravail peuvent laisser penser que les plus grandes villes n'auront plus nécessairement d'avantages comparatifs. Effectivement, un tassement de la croissance des échelons supérieurs de l'armature urbaine de la France se constate.

5. C'est le verbe alors employé. Depuis 1991, on utilise plutôt le verbe « délocaliser ».

6. Rappelons que le SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti) était régionalisé, donc d'un montant inférieur à celui pratiqué en Île-de-France, variable selon les régions appelées « zones de salaires », avant que l'uniformité soit instaurée par la création du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) en 1970.

7. CLAVAL Paul, *Initiation à la géographie régionale*, Paris : Nathan, 1993, p. 40.

Pendant la période intercensitaire 1975-1982, le taux annuel moyen d'accroissement démographique de l'unité urbaine⁸ de Paris dans la délimitation 2010 (pour permettre des comparaisons sur le même périmètre géographique) est de 0,1 % contre 0,5 % par an pour la France métropolitaine.

De même, on constate un tassement de la croissance des agglomérations les plus peuplées dans les résultats du recensement de 1982, inventoriant la période intercensitaire 1975-1982 pendant laquelle les taux d'accroissement migratoire évoluent presque inversement proportionnellement à la taille des communes. Les taux d'accroissement total des unités urbaines ou des aires urbaines de Lyon, Marseille et Lille baissent dans des proportions beaucoup plus élevées que celui de la France métropolitaine. Lyon, à l'échelle de son unité urbaine, passe d'un taux annuel d'accroissement migratoire de 0,3 % pour la période intercensitaire 1968-1975 à un taux négatif, et, à l'échelle de son aire urbaine, de 0,5 % à un taux légèrement négatif.

Les unités urbaines ou aires urbaines les plus peuplées enregistrent donc les taux d'accroissement migratoire les plus bas. En 1984, une étude⁹ menée sur les effectifs industriels de 1979 à 1982 montre que l'Île-de-France en perd tandis que les régions de l'ouest et du sud-ouest, dont aucune agglomération ne dépasse alors les 600 000 habitants et dont la plupart en compte, le plus souvent, beaucoup moins, ont les taux de croissance les plus élevés. Paris perd des emplois industriels et cela ne concerne pas que les emplois industriels peu qualifiés. Le couplement entre les villes françaises les plus peuplées et l'industrialisation se délite.

La métropolisation et ses facteurs

Puis la dynamique précédente défavorable aux villes les plus peuplées se retourne, créant un effet de surprise : l'unité urbaine de Paris, considérant toujours sa délimitation 2010, reprend l'avantage selon les résultats de la période intercensitaire 1982-1990 : 0,6 % de taux d'accroissement démographique par an, contre 0,5 % pour la moyenne de la France métropolitaine. À l'échelle de l'aire urbaine, la croissance est plus élevée (0,8 %). Le taux d'accroissement migratoire de l'unité urbaine de Paris est trois fois moins négatif que dans la période intercensitaire précédente 1975-1982 et celui de son aire urbaine à peine négatif. L'apport de populations en âge de procréer porte le taux moyen annuel d'accroissement naturel de l'unité urbaine de Paris à 0,6 %, et celui de l'aire urbaine à 0,8 %, soit le double de la moyenne de la France métropolitaine dont la pyramide des âges est nettement moins jeune. Le retournement dans l'accroissement total concerne également les unités et aires urbaines de Lyon, dans de moindres proportions celle de Lille, mais non celle de Marseille-Aix-en-Provence.

8. Définie comme suit : commune ou ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants. En outre, chaque commune concernée possède une de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

9. AYDALOT Philippe, « À la recherche nouveaux dynamismes spatiaux », in *Crise et espace*, Paris : Economica, 1984, p. 38-59.

En dépit du cas particulier marseillais, les plus grandes villes cessent leur dévitalisation relative et paraissent, désormais, concentrer une part croissante des activités les plus dynamiques et les plus performantes. Un mouvement démographique et de l'emploi favorable aux villes les plus peuplées de l'armature urbaine se déploie ; c'est un nouveau processus pour lequel le terme le plus souvent usité est celui de métropolisation. Je propose alors une courte définition : « l'exercice de forces centripètes conduisant à la concentration des activités économiques, en particulier des fonctions tertiaires supérieures, et des hommes dans les espaces urbains les plus peuplés ¹⁰ ». Plus précisément, l'urbanisation se redéploie sous la forme d'un processus de métropolisation dans un contexte de globalisation, d'internationalisation et de mondialisation ¹¹ sous l'effet de plusieurs facteurs : évolutions récentes des politiques publiques d'ouverture au commerce international, nouvelles techniques de transport et de communication, montée du tertiaire, comportements des actifs ou décisions politiques.

La montée de l'espace-monde implique souvent, pour les entreprises françaises qui doivent s'y mouvoir, des connexions à ce dernier, par exemple par le biais d'aéroports internationaux, de fréquences de trains à grande vitesse ou de bandes passantes toujours plus élevées dans les réseaux numériques, ce qui favorise justement les métropoles, où de tels équipements sont rapidement amortissables et, donc, rentables.

La métropolisation s'explique aussi par la tertiarisation de l'économie, avec une surreprésentation des emplois tertiaires dans les métropoles, à l'heure où les activités immatérielles prennent largement le pas sur la production matérielle dans la création de richesses. Par exemple, concernant le tertiaire non marchand, les facteurs de la métropolisation sont nombreux. Les chiffres montrent en effet que plus une ville est peuplée, plus les effectifs de la fonction publique territoriale pour mille habitants sont élevés. Autre exemple, la régionalisation des services de l'État bénéficie en priorité aux capitales régionales. De même, les restructurations hospitalières s'effectuent en défaveur des hôpitaux de proximité et au profit des grands CHU (centres hospitaliers universitaires) qui, en France, sont considérés comme devant être localisés exclusivement dans les capitales régionales. Plus généralement, contrairement à ce qui se constate dans d'autres pays, la France considère que la géographie de l'enseignement supérieur et de la recherche doit être corrélée à la taille des villes, alors que les autres pays démocratiques disposent d'universités renommées également dans des villes moyennes, voire dans de petites villes ¹².

Chaque membre de la population active voit augmenter la probabilité qu'il aura, au cours de sa vie professionnelle, de rechercher du travail. Les

10. DUMONT Gérard-François, compte rendu du séminaire « Métropolisation et internationalisation », Paris : Commissariat général du Plan, janvier 1994.

11. DUMONT Gérard-François, « Globalisation, internationalisation, mondialisation : des concepts à clarifier », *Géostratégiques*, n° 2, février 2001, p. 5-22.

12. Citons Saint-Gall (Suisse), Trente (Italie), Heidelberg (Allemagne), Cambridge (Royaume-Uni), Lewisburg (Pennsylvanie, États-Unis)...

agents économiques réagissent donc rationnellement en considérant qu'ils doivent avoir accès à un large marché du travail, puisqu'il faut augmenter le nombre et la diversité des offres d'emploi susceptibles de répondre à une demande d'emploi. L'ampleur du marché du travail devient alors un facteur très important dans le choix du domicile des individus. Or il est évident que cette ampleur est plus grande dans les territoires métropolitains que dans les autres. C'est pourquoi l'évolution du marché du travail encourage le processus de métropolisation.

En outre, les métropoles offrent des avantages du type « économies d'agglomération », résultant par exemple de la minimisation des coûts de transport globaux ou de la concentration en leur sein de certaines fonctions (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion, culture, loisirs...). Pour l'entreprise, la question du besoin croissant d'information sur les marchés étrangers et sur ses clients existants ou potentiels se pose. Or, cette information n'apparaît pas ubiquiste, mais localisée là où se situent ses détenteurs.

Enfin, il faut constater que nombre d'entreprises ont l'esprit grégaire, ce qui les conduit à s'implanter les unes près des autres.

Ce phénomène de métropolisation, attesté au tournant des années 1990, conduit deux décennies plus tard, donc depuis le début des années 2010, les gouvernements français et leur technostructure à faire un usage immodéré du mot « métropolisation ». En sept ans, pas moins de trois lois¹³ sont votées, se voulant des stimulateurs d'une métropolisation qui serait impérative pour une meilleure compétitivité de la France dans un monde globalisé. L'une de ces lois considère même, selon son intitulé, qu'il est essentiel de clamer l'« affirmation des métropoles ».

Hors de la métropolisation, une nouvelle dynamique des territoires ?

Mais, au moment où ces lois sont votées et mises en œuvre, il faut s'interroger : les dirigeants politiques français ne seraient-ils pas tombés dans une « idéologie de la métropolisation¹⁴ » ? En effet, la situation des années 2010 n'est plus celle des années 1980 et « l'affirmation selon laquelle les "métropoles" bénéficient d'une croissance supérieure aux autres territoires ne résiste pas à l'épreuve des faits, dès que l'on prend garde à mesurer rigoureusement les phénomènes¹⁵ ».

13. Statut de métropole créé sous forme d'établissement public de coopération intercommunale par la loi du 16 décembre 2010, puis élargi par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), et à nouveau élargi par la loi du 28 février 2017 relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

14. DUMONT Gérard-François, « Une idéologie de la métropolisation ? », *Population & avenir*, n° 722, mars-avril 2015.

15. BOUBA-OLGA Olivier et GROSSETTI Michel, « La mythologie CAME (compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », 2018. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699/document>. Consulté le 29 août 2018.

Certes, certaines métropoles sont dynamiques, mais moins dynamiques que certains territoires non métropolitains ; d'autres métropoles ont des résultats décevants¹⁶. Quant à la moyenne des résultats des métropoles, par exemple des 14 premiers territoires français ayant hérité du statut juridique de métropole, elle est décevante, surtout si l'on exclut Toulouse avec ses résultats exceptionnels dus à ce qu'il faut appeler « l'effet Airbus ». France Stratégie finit par le reconnaître dans une formulation contradictoire. Cet organisme public écrit « Au global, la dynamique métropolitaine est évidente¹⁷ », puis rectifie juste après : « Toutefois, prises une par une, ces grandes villes connaissent chacune des fortunes diverses. » En outre, difficile de constater un ruissellement selon lequel les territoires non métropolitains profiteraient d'un rayonnement automatique qui se déploierait à partir de toutes les métropoles françaises¹⁸. Et même la ruralité, aux dynamiques certes inégales, n'est pas en reste par rapport aux métropoles¹⁹ et fait souvent mieux qu'elles.

En réalité, en dehors des métropoles, existent de nombreuses dynamiques territoriales. Trois exemples, volontairement choisis à différentes échelles démographiques, dans trois régions distinctes et concernant essentiellement trois secteurs d'activités différents, permettent d'en appréhender les ressorts.

Une petite ville vouée à être dominée devenue créative

Ville historique du département de l'Ille-et-Vilaine, sise aux marches de la Bretagne, Vitré subit de plein fouet, dans l'entre-deux-guerres, les conséquences de deux décisions pénalisantes de l'État : perte de sa fonction de ville de garnison en 1920 et perte de son rang de sous-préfecture en 1926 dans un contexte géographique plutôt défavorable. En effet, sa localisation la

16. BOUBA-OLGA Olivier et GROSSETTI Michel, « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques)*, n° 143, 2015 ; BAUDE John, « Les métropoles créent-elles plus d'emplois ? », *Écho Géo*, n° 38, 2016. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14780>. Consulté le 29 août 2018 ; POUPARD Gilles, « Développement local et emploi productif : un monopole des métropoles ? », *Population & avenir*, n° 725, novembre-décembre 2015.

17. ALTABER Cécile et LE HIR Boris, « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », *La Note d'analyse*, n° 64, novembre 2017, p. 4, France Stratégie. URL : <http://strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na-64-dynamique-emploi-metropoles-30-novembre-2017.pdf>. Consulté le 29 août 2018. Une note dont la publication est restée en attente plusieurs mois car les résultats de la recherche dont elle s'est inspirée contenaient à « l'idéologie de la métropolisation » (« Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants », étude réalisée par Nadine Levratto, Denis Carré, Marc Brunetto et Luc Tessier, du laboratoire ÉconomiX de l'université Paris X-Nanterre).

18. ZANINETTI Jean-Marc, « Les six France de l'emploi : bouleversements économiques dans les territoires », *Population & avenir*, n° 737, mars-avril 2018 ; DUMONT Gérard-François, « Les "métropoles" : des villes rayonnantes ou "hors-sol" ? », *Population & avenir*, n° 727, mars-avril 2016.

19. RIEUTORT Laurent, « La ruralité en France : des potentiels oubliés ? », *Population & avenir*, n° 731, janvier-février 2017 ; JOUSSEAUME Valérie, « La métropole peut-elle s'allier sans dominer ? Récit pour une nouvelle alliance ville-campagne », *Pouvoirs locaux*, n° 111, décembre 2017-janvier 2018.

place sur les marges extérieures de l'agglomération de Rennes, précisément à 37 kilomètres. En considérant l'espace du marché unique européen, Vitré est également en marge, comme l'ensemble de la Bretagne, parce qu'éloignée de la dorsale européenne, cette partie la plus dense en activités et en population de l'Europe.



Vitré - © Pecold / Shutterstock

Dans ce contexte, dans les années 1970, le futur de Vitré semble écrit, comme le précise le congrès de l'Union des syndicats CFDT (Confédération française démocratique du travail) qui s'y réunit fin 1976. Ce congrès dresse un tableau particulièrement sombre : « Le pays de Vitré, le plus petit pays de Bretagne, est de tous le plus menacé, car il est aux portes de la métropole dévoreuse d'investissements, qui risque de nous détruire, de nous transformer en ville-dortoir ou en centre de vacances, si ce n'est en désert ²⁰. » La CFDT ajoute : « le pays de Vitré est sous-développé économiquement, socialement et culturellement, en passe d'être rayé de la carte ».

Effectivement, comme évoqué ci-dessus, la ville a au moins un atout géographique de relative proximité : elle peut offrir à des personnes travaillant à Rennes des logements à moindre coût. Bref, Vitré peut se contenter de valoriser sa position aux marges de l'agglomération bretonne la plus peuplée pour être essentiellement une petite ville résidentielle, une « ville-dortoir » comme le dit la CFDT. Car tout semble sourire à Rennes pour lui permettre de dominer ses marges : son statut de capitale régionale depuis la décentralisation, le processus de métropolisation ou ses aménités dans une région bénéficiant de la « litturbanisation ».

Néanmoins, Vitré effectue un choix stratégique, décidant de devenir à la fois un pôle d'emploi et un pôle commercial, en déployant une gouvernance devant déboucher sur une attractivité lui conférant un dynamisme économique autonome vis-à-vis de Rennes. Vitré choisit donc une gouvernance territoriale ²¹ proactive, c'est-à-dire déployant une méthode et une attitude anticipant les futurs possibles afin de prendre les décisions favorables aux évolutions choisies et souhaitées. Cette gouvernance met l'accent sur une politique de développement économique favorable à l'emploi, et notamment

20. *Ouest-France*, 26 novembre 1976.

21. Rappelons que la gouvernance territoriale se définit ainsi : « Sur un territoire, ensemble des règles institutionnelles, des modes de fonctionnement des organes de décision, des procédés de préparation des décisions, des capacités de mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques, sociaux ou associatifs, des aptitudes à partager des connaissances et des expertises, des modes de coordination, d'information et d'évaluation, le tout dans le but d'améliorer l'attractivité du territoire au profit de la population » ; cf. DUMONT Gérard-François, *Diagnostic et gouvernance des territoires. Concepts, méthode, application*, Paris : Armand Colin, 2012.

à l'emploi industriel ²². En témoignent d'abord les informations disponibles et diffusées concernant le tissu économique local, à travers les différents outils de communication. En deuxième lieu, cette politique marque le terrain par la réalisation de plusieurs zones d'activités à la signalétique homogène, s'inscrivant dans une logique de croissance car attirer de l'emploi suppose — cela semble évident ²³ mais ne va pas de soi — de développer des infrastructures nécessaires aux activités industrielles, par exemple en matière d'accessibilité ou d'espaces dédiés. S'y ajoutent, en troisième lieu, des conditions d'accueil appréciées, un des éléments explicatifs des implantations d'entreprises de nature exogène. En quatrième lieu, une autre innovation particulièrement réussie, cas unique dans les villes françaises, du moins à l'origine, est la « Maison de l'emploi, de l'entreprise et de la formation professionnelle ». Dans l'optique de fédérer les moyens concernant l'emploi local, il s'agit du regroupement en un seul lieu, et avec un directeur unique, de services liés à l'emploi, à la formation, à l'orientation et du pôle consulaire (chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers, chambre d'agriculture), afin d'éviter l'addition de structures administratives éloignées les unes des autres et s'ignorant le plus souvent. La Maison de l'emploi fait le lien entre demandeurs d'emploi et entreprises locales, permettant de mieux répondre aux besoins des entreprises. Enfin, la gouvernance se met en œuvre selon un fonctionnement ouvert permettant la mise en synergie des réseaux régionaux et nationaux des acteurs politiques et économiques du territoire.

Ainsi, Vitré, qu'une analyse géographique simpliste aurait confinée à n'être qu'une périphérie résidentielle de Rennes, est devenue le cœur d'un vaste bassin d'emploi ayant pour socle un système productif industriel. L'exemple de Vitré montre qu'une ville en marge géographique d'une métropole peut choisir une gouvernance territoriale lui permettant d'être en soi attractive et obtenir, en termes d'emploi, des résultats supérieurs tant à la moyenne nationale qu'aux métropoles qui paraissent *a priori* en position nettement plus favorable du fait de leurs atouts objectifs.

Après une petite ville, considérons une échelle inférieure, celle d'un gros bourg des Pyrénées-Atlantiques, dans la partie basque, donc occidentale, de ce département.

Un gros bourg acquérant une notoriété mondiale

Espelette fait partie de la France des communes dites rurales ²⁴. Des années 1930 aux années 1960, sa population se situe dans une fourchette entre

22. DUMONT Gérard-François, « Villes à système productif industriel et gouvernance territoriale », *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 92, n° 4, décembre 2015.

23. POUPARD Gilles, « Territoires : du foncier pour les emplois », *Population & avenir*, n° 713, mai-juin 2013.

24. En France, l'Association des maires ruraux de France, créée en 1971, réunit les maires de communes de moins de 3 500 habitants.

1 150 et 1 250 habitants. Son peuplement a été nettement plus important dans le passé, dépassant 1 500 habitants pendant plusieurs décennies du XIX^e siècle. Entre les recensements de 1968 à 1975, le nombre d'habitants diminue à nouveau de plus de 5 %.

Toutefois, ce gros bourg possède une originalité, un piment qui donne lieu à une très modeste production. Arrivé d'Amérique avec les *conquistadors*, avec le maïs, la pomme de terre et le cacao, ce piment originaire du Mexique a été transporté en Espagne, d'où il a passé la frontière pour arriver à Espelette. Jusqu'aux années 1960, ce piment n'est essentiellement utilisé qu'à la maison pour assaisonner les cochonnailles puisque chaque ferme élève son cochon. Seule une dizaine de producteurs, qui produisent ensemble moins d'une tonne de poudre par an, a un niveau de production qui leur permet d'en vendre une partie à des charcutiers de Bayonne ou du Béarn. Mais ce n'est pour eux qu'un simple complément de revenu.

Ce piment original représente donc une production agricole marginale et à consommation presque uniquement locale. Mais, lorsqu'en 1967, un groupe de jeunes gens veut créer une fête dans le village, ils la dénomment « Fête du piment ». Deux ans plus tard, en imitation de la Confrérie du jambon de Bayonne, ils créent la « Confrérie du piment d'Espelette » devant la ferme Elizaldea, située à quelques dizaines de mètres de l'église, et historiquement productrice de poudre de piment d'Espelette. À l'automne, sa façade est entièrement couverte de cordes de piments séchant au soleil : c'est devenu l'une des maisons les plus photographiées du village. Les médias régionaux relatent les activités de cette confrérie qui devient l'organisatrice de la fête et crée en 1970 le « Prix piment », récompensant un grand sportif.



Ferme typique d'Espelette - © Giban / Shutterstock

Au fil des années, la Confrérie du piment d'Espelette suscite chez certains jeunes l'envie de développer cette culture très locale. En 1978, est créé le Syndicat des producteurs de piment d'Espelette, auquel adhèrent 13 producteurs sur 15. Une première demande d'appellation d'origine contrôlée (AOC ²⁵) « piment d'Espelette » est faite en 1978. La réponse est sans ambages : « pas d'intérêt d'une culture réunissant une douzaine de producteurs et concernant deux ou trois villages ». Malgré de nouveaux échecs, la notoriété du piment se déploie au-delà de la fête désormais renommée, qui vante de plus en plus ce condiment qui ensoleille la cuisine du Pays basque.

25. Une AOC est un label officiel français identifiant un produit dont les étapes de fabrication (production et transformation) sont réalisées dans une zone géographique définie et selon un savoir-faire reconnu.

Et quelques grands cuisiniers français commencent à utiliser le piment d'Espelette dans certaines de leurs recettes.

Mais la demande et la notoriété du produit, qui s'accroissent, engendrent l'utilisation frauduleuse du nom « Espelette » par des distributeurs, ce qui provoque à Espelette une nouvelle réflexion sur le piment. Le 30 avril 1993, un Syndicat des producteurs de piment d'Espelette est relancé. Une étude climatologique permet de déterminer un périmètre de production correspondant à la qualité souhaitée. Au bout de sept ans, en 2000, cette recherche de la qualité, l'amélioration de la culture et la mise en place de règles très strictes permettent enfin l'obtention d'une AOC. Les progrès sont fulgurants. En conséquence, en 2018, 160 exploitations agricoles réparties sur les 10 communes de l'AOC tirent de la culture du piment d'Espelette leur revenu principal ; de nombreux jeunes se sont installés pour vivre de cette activité dont la production a été multipliée par 400 entre 1965 et 2018. Et la commune se trouve revitalisée, ayant dépassé le seuil symbolique de 2 000 habitants, 2 070 exactement ²⁶, contre seulement 1 188 en 1975.

En outre, l'image du piment profite au tourisme et sa réussite encourage le dynamisme. Espelette est ainsi parvenu à maintenir l'une des dernières tanneries de France, qui a su à la fois trouver une solution à son caractère *a priori* polluant et miser sur la qualité (la moitié de la production est livrée à Hermès). Espelette, faisant cohabiter agriculture, industrie et tourisme, prouve que cette combinaison est possible dans un gros bourg qui, auparavant, dépérissait.

Considérons désormais un village situé dans la France des très faibles densités, Saint-Bonnet-le-Froid, au nom peu engageant pour quiconque a une préférence pour les climats doux.

Un village très enclavé devenu global

Cette commune de montagne est un petit village localisé à l'extrême est de la Haute-Loire, à 1 117 mètres d'altitude. Il est particulièrement enclavé, ne disposant que d'un accès routier par une route certes belle, mais sinueuse et fort peu rapide.

L'enclavement, des conditions de vie assez rudes, les changements structurels de l'économie qui favorisent le secteur tertiaire, plus particulièrement le tertiaire non marchand, font que, depuis l'essor de l'ère industrielle, l'histoire du village semble écrite : une forte émigration rurale et un inévitable dépeuplement. Effectivement, le village, qui comptait 469 habitants au recensement de 1936, tombe à 200 en 1968. Et sa pyramide des âges particulièrement vieillie annonce la poursuite du dépeuplement, en raison des effets d'inertie propres à la science des populations.

26. Selon le recensement de 2015, 2015 étant l'année médiane de la période censitaire 2013-2017.

Certes, le village a vu s'installer en 1948 Marie-Louise et Joannès Marcon pour tenir l'Auberge des cimes. Ce dernier, emporté par la maladie, meurt prématurément. Et Marie-Louise, cuisinière, s'occupe de l'Auberge pendant de longues années tout en éduquant ses sept enfants. En 1979, au moment où le nombre d'habitants du village se trouve au niveau le plus bas jamais atteint, 180 habitants, Régis, le dernier des fils de Marie-Louise, prend, avec son épouse Michèle, la succession de sa mère à la tête de l'Auberge des cimes. Et ce ménage, bien que cela paraisse totalement utopique, croit en la renaissance de l'attractivité du village. Il déploie, au fil des années, une succession de projets, et transforme Saint-Bonnet-le-Froid en une escale touristique et culinaire dont la renommée de la restauration et de l'hôtellerie s'étend bien au-delà de son département et de sa région.

Toutes ces initiatives se traduisent dans les chiffres qui démentent totalement l'inévitable dépeuplement annoncé. Les années



Hôtel et restaurant Régis et Jacques Marcon - DR

1980 sont marquées par une régénération démographique avec, depuis longtemps, la première période intercensitaire sans diminution de la population. Elles sont suivies par une remontée du nombre d'habitants, passant de 180 au recensement de 1990 à 261 à celui de 2015. Cette augmentation tient, à compter des années 1980, à un solde migratoire positif dont la jeune composition par âge engendre, depuis le début du XXI^e siècle, un solde naturel positif, donc plus de naissances que de décès. Tandis que le taux d'emploi atteint un niveau supérieur à la moyenne de la France métropolitaine (63,7 %), dépassant les deux tiers comme à Vitry et Espelette. L'exemple de Saint-Bonnet-le-Froid montre que même un territoire extrêmement enclavé et en fatal dépeuplement peut renaître.

Les 10 conditions d'une dynamique territoriale

Cette analyse d'échelles, de localisations et de ressorts sectoriels variés de dynamiques territoriales conduit à un enseignement fondamental. Il n'y a de fatalité pour aucun territoire. Le développement territorial est partout possible. Il reste vrai que certaines activités économiques ressentent les avantages d'une localisation au sein d'un territoire métropolitain parce qu'il offre une vaste zone de chalandise, la proximité d'aéroports internationaux, d'importantes gares ou des nœuds logistiques. Mais, contrairement à ce que l'on pensait dans les années 1990, l'histoire économique du dernier quart de siècle montre qu'un tel positionnement géographique n'est nullement une condition nécessaire, encore moins impérative, au développement et à l'innovation.

À la lumière des trois exemples présentés ci-dessus et d'autres qui pourraient être cités (Amnéville, Carhaix-Plouguer, le Futuroscope, Jonzac, Laguiole, Les Herbiers, Le Puy du Fou, Loos-en-Gohelle, Pouzauges, Puy-Guillaume, Sylvanès...), 10 conditions d'un bondissement dans le développement territorial peuvent être énoncées :

1. Des citoyens doivent ressentir un enracinement dans leur territoire si profond qu'ils sont prêts à donner du temps et à prendre des risques pour le développer.
2. Ces citoyens doivent déployer un esprit d'entrepreneuriat.
3. Leur idée initiale est nécessairement irrationnelle, ce qui ne veut pas dire irréfléchie. Irrationnelle, parce qu'elle ne s'inscrit jamais et n'est jamais engendrée ni par la réponse à un de ces multiples appels à projets que l'État affectionne, ni par un de ces multiples schémas que la loi oblige les territoires à rédiger.
4. Cette idée initiale doit être spécifique au territoire, originale et s'y identifier ; il ne s'agit donc pas de croire possible de se fixer un objectif auquel un autre territoire est déjà parvenu.
5. Les citoyens qui deviennent acteurs du projet doivent y croire, donc refuser tout pessimisme éventuellement entretenu par d'autres.
6. L'esprit d'entrepreneuriat, et c'est une condition essentielle, doit s'inscrire dans la durée, car tout développement territorial demande du temps, donc des années, et passe par des épreuves, parfois des échecs, à surmonter.
7. Le développement territorial est toujours un travail d'équipe, même lorsqu'il existe souvent un chef d'orchestre ; il faut une équipe qui partage un projet et qui sache favoriser une bonne gouvernance territoriale, ce qui suppose notamment de faire preuve d'intelligence territoriale.
8. Il faut être prêt à bousculer les réglementations car, si le territoire se donne comme obligation de se conformer aux multiples procédures imposées par des dizaines de milliers de textes réglementaires, la réussite sera impossible.
9. Les acteurs doivent penser global. Un projet local ne peut réussir que si le territoire sait qu'il n'est pas une île isolée au milieu d'un océan, mais que son identité et sa réussite ne peuvent s'affirmer qu'en s'inscrivant dans la réalité réticulaire du monde, ce qui suppose d'écarter le caractère très largement dominant, dans la littérature et dans les esprits, du modèle centre-périphérie ²⁷.
10. Ensuite, il faut innover en permanence, ne jamais se reposer sur ce qui pourrait ressembler à un acquis.

27. DUMONT Gérard-François, « Territoires : le modèle "centre-périphérie" désuet ? », *Outre-Terre*, vol. 51, n° 2, 2017, p. 64-79.

La connaissance de ces conditions éclaire sur ce que doivent être les politiques publiques d'aménagement du territoire ²⁸. Ces dernières doivent fournir un cadre égal, sur le plan financier ou de l'équipement numérique, en promouvant un environnement encourageant les territoires à mieux s'impliquer dans des gouvernances territoriales adaptées à leurs enjeux propres. Elles ne doivent par exemple pas favoriser la ville contre les territoires ²⁹. Elles ne doivent donc pas privilégier certaines échelles ou chercher des tailles administratives prétendues optimales qui favoriseraient automatiquement le développement. En réalité, au XXI^e siècle, aucune organisation administrative des territoires n'est *a priori* pertinente. Il faut donc laisser ceux-ci s'organiser sur la base de leur ressenti historique et géographique, car c'est celui-ci qui stimulera le plus l'implication des habitants dans le développement d'un territoire dans lequel ils se reconnaissent. ■

28. DUMONT Gérard-François, « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », in Joël ALLAIN, Philippe GOLDMAN et Jean-Pierre SAULNIER (sous la dir. de), *De la prospective à l'action*, Bourges : Apors Éditions, 2016, p. 169-183.

29. Cf. BEAUCHARD Jacques, « La ville contre le territoire ? », *Population & avenir*, n° 708, mai-juin 2012.