



# ECLAIRAGE SUR...

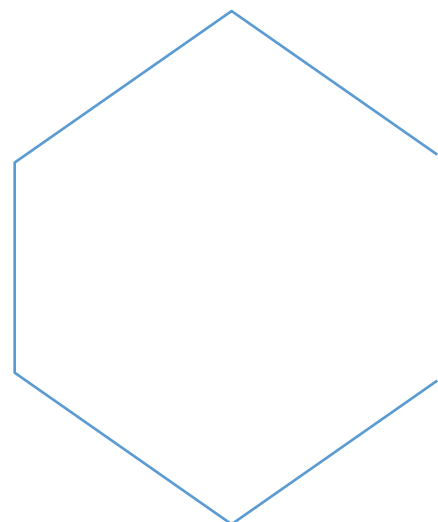
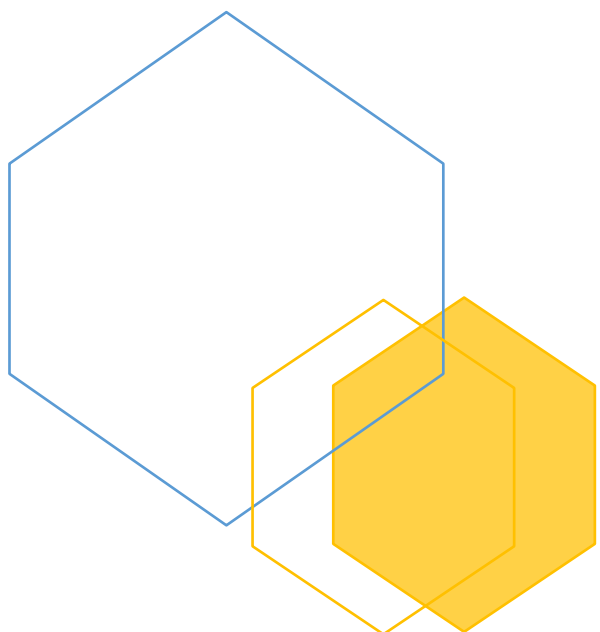
LES NOTIONS DE L'AXE 3 EGP#2 : LE DEPARTEMENT FACE AUX DEFIS DES  
NOUVELLES DYNAMIQUES TERRITORIALES

## TERRITOIRES, ATTRACTIVITE

Délégation Générale du Conseil de Provence

Sous le pilotage de : Magali BENCIVENGA

Rédacteurs : Magali BENCIVENGA, Victoria LEMETTRE





## SOMMAIRE

<b>L'attractivité territoriale : Éléments de définitions</b>	<b>p4</b>
<i>CHAZE, Milan (2017) Projet PSDR Attractinnov, region Auvergne-Rhône-Alpes, Serie Focus PSDR4</i>	
<b>L'attractivité territoriale : Un défi pour les territoires</b>	<b>p13</b>
<i>«Connaissance du territoire », Région PACA / Agences d'urbanisme, janvier 2020</i>	
Illustration l'attractivite de la mail : ensemble construisons une metropole desirable	p16
<i>Conseil de développement, Metropole Lille, juin 2018</i>	
Le « ruissellement » des métropoles sur les territoires : mythe ou réalité ?	p19
<i>Source : Le « ruissellement » des Métropoles sur les territoires : mythe ou réalité ?, Jean-Albert Guieysse, Thierry Rebour, Population &amp; Avenir, 2022/4 n°759,</i>	
Projets de territoire et politique de peuplement	p23
<i>Source : Projets de territoire et politique de peuplement, Gwénaél Doré, Population &amp; Avenir, 2022/4 n°759</i>	
Quelles géographies pour les aides publiques de l'Etat aux territoires ?	p28
<i>Source : Quelles géographies pour les aides publiques de l'Etat aux territoires ?, Gwénaél Doré, Population &amp; Avenir, 2022/1 n°756</i>	

*Les contributions « Eclairages sur... » de la Délégation Générale du Conseil de Provence visent à éclairer, nourrir et irriguer l'ensemble des travaux EGP#2 des diverses configurations de travail CDP/Délégation, en présentant des éclairages notionnels (conceptuels et/ou théoriques) ; analytiques ou d'actualité.*

# L'ATTRACTIVITE TERRITORIALE : ELEMENTS DE DEFINITIONS

CHAZE, Milan (2017) *Projet PSDR Attractinnov, region Auvergne-Rhône-Alpes, Serie Focus PSDR4*

## LA CONCURRENCE INTERTERRITORIALE ET L'ENJEU DE L'ATTRACTIVITE

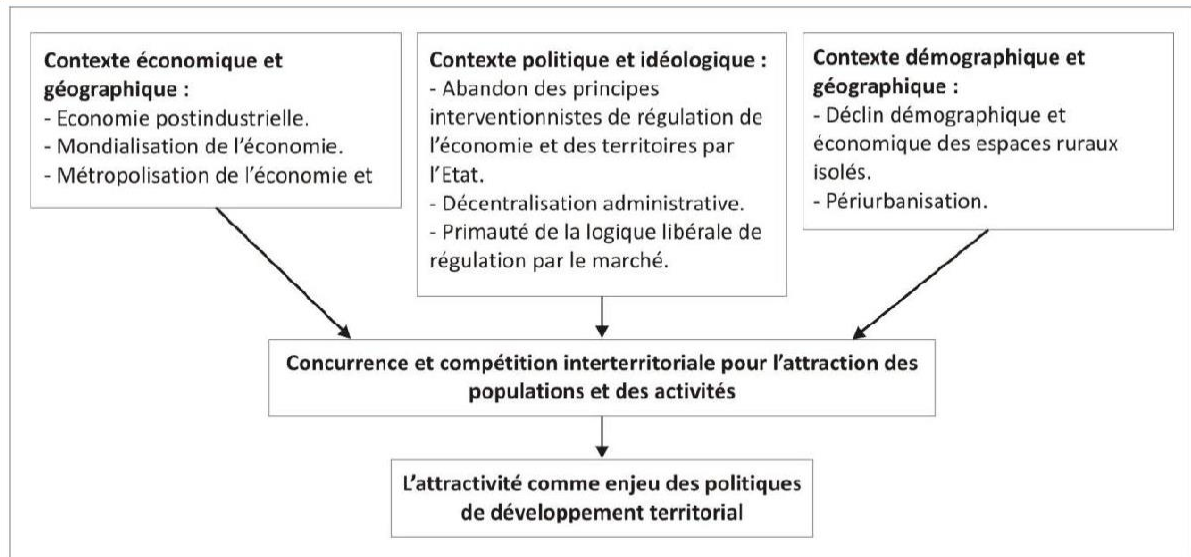


Figure n° 1. Aux origines de la problématique de l'attractivité territoriale

## UNE APPROCHE COMPLETE DE LA NOTION D'ATTRACTIVITE TERRITORIALE

Attractivité recouvre deux approches : attractivité qualitative = ATTRAIT du territoire + attractivité quantitative = ATTRACTION

! Attractivité qualitative = ATTRAIT du territoire => aborder la dynamique territoire sous angle social et culturel en tenant compte des représentations individuelles et collectives => approche tenant compte de la qualité de vie.

## L'ATTRACTIVITE : UNE NOTION, PLUSIEURS APPROCHES

### ➤ *Attractivité comme capacité d'attraction d'un territoire*

Géographes préfèrent traditionnellement notion d'attraction à celle d'attractivité, qui apparaît comme un de ses attributs => attractivité comme « *mesure de la forme d'attraction d'un lieu, en général d'après la somme des flux attirés par ce lieu* » (Hypergéogé, D. Pumain). Mais évolution, cf B. Mulkyat attractivité d'un territoire définie comme « *sa capacité à conserver ou à attirer des activités nouvelles et des emplois.* » E.Olszak concept qui permet de mesurer la capacité d'un territoire à attirer implantation de nouveaux établissements, les capitaux ou main d'œuvre hautement qualifiée.

Attractivité territoire = capacité d'attraction, potentiel réel ou à développer.

Attractivité abordée sous angle de objet attiré (population ou capital) et non sous caractéristiques attractives du territoire. Cad vision démographique et économique mais aspects quali (cad facteurs d'attractivité) non abordés.

Pour sortir de cette impasse :

➤ *Notions complémentaires : attraction, attrait, attractivité*

- H. Alexandre et al.

- Attraction = « *capacité à drainer durablement des flux et à fixer durablement des populations et des ressources* ». Se réfère à objet attiré (population et/ou ressources)

- Attrait « *capacité à se rendre désirable, quelle qu'en soit la raison.* » Se réfère aux caractéristiques attractives d'un territoire => notion de « *qualité d'un lieu* ».

- L. Rieutort et V Angeon

- Attraction : « *force qui tend à rapprocher les corps. D'un point de vue spatial, cette notion exprime ou qualifie des rapports de lieux (rapports d'influence ou hiérarchiques, quelles que soient les formes qu'ils revêtent : concentration, diffusion à partir d'un centre et gravitation autour d'un centre* »

- attirance « *ce qui est susceptible de retenir l'attention, ce qui séduit, ce qui a des chances de fixer. Sa traduction spatiale explicite à la fois ce qui est à l'origine de l'attraction (exercée par des pôles urbains ou ruraux : ie modèle des lieux centraux de Christaller) et le résultat de cette même attraction (renforcement des pôles, constitution de réseaux, organisation de l'espace en aires urbaines)* ».

Assimilé notion d'attrait.

- Attractivité découlant du pouvoir d'attraction « *capacité à drainer et à attirer des hommes et des activités, des capitaux et des compétences, sur un territoire.* »

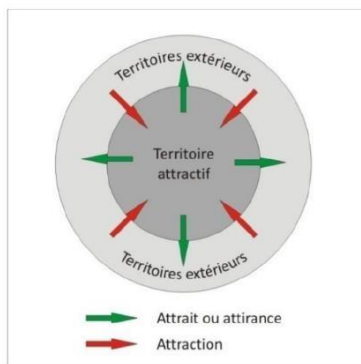


Figure n° 2. L'attractivité comme combinaison de l'attraction et de l'attrait

Relation attraction ; attrait/attirance et attractivité => définition attractivité comme la capacité d'attraction d'un territoire en raison de l'attrait (ou attirance) qu'il dégage.

	Attraction territoriale	Attrait territorial	Attractivité territoriale
Définition	La force qui attire les populations ou les capitaux vers un territoire.	Ensemble des caractéristiques d'un territoire qui permettent d'y attirer ou d'y fixer les populations et les capitaux.	Capacité d'attraction d'un territoire en raison de l'attrait qu'il dégage.
Type d'approche	Approche par l'objet attiré vers le territoire (population ou capital).	Approche par les caractéristiques attractives du territoire (qualité d'un lieu ou d'un territoire, qualité de vie).	Combinaison des deux approches, par l'objet attiré et par le territoire attractif.
Méthode d'analyse	Méthode quantitative privilégiée.	Méthode qualitative privilégiée.	Méthodes quantitative et qualitative combinées.

Figure n° 3. Attraction, attrait et attractivité : trois notions complémentaires

➤ *Approche par objet attiré : attraction de la population et du capital (ou activités)*

- J Poirot et H Gérardin : attractivité des personnes permanentes et temporaires ≠ attractivité des investisseurs
- M Abella : attractivité des travailleurs => attractivité du capital humain (les travailleurs) ≠ attractivité des entreprises (activités économiques)
- Capacité d'un territoire à attirer capitaux, entreprises et/ou activités économiques pose enjeu de compétitivité des territoires (même si auteurs ne la distinguent pas toujours de la notion

d'attractivité) => P. Kresl degré de compétitivité considéré comme une fonction des déterminants économiques (facteurs de production, localisation, aménagements urbains) et des déterminants stratégiques (efficacité gouvernementale ou flexibilité institutionnelle).

- Mais possible de distinguer attractivité et compétitivité : attractivité considérée alors comme « *capacité [des territoires] à fournir, grâce à leurs ressources, des conditions d'implantations plus intéressantes que celles des territoires concurrents pour les projets mobiles* » (F Hatem) ≠ compétitivité « *ensemble des institutions, des politiques et des facteurs déterminant le niveau de production d'un pays* » ou d'un territoire (World Economic Forum)
- Attractivité des activités pose question de celle des salariés et de la population + largement. Sur ce point, travail de définition de l'attractivité des personnes a surtout consisté pour auteurs à détailler les différents types d'attractivité. A Pons : ≠°des types d'attractivité selon les personnes en distinguant ceux qui sont liés aux activités professionnelles et aux choix résidentiels de ceux relatifs au tourisme (touristicité)

➤ *Approche par le territoire : l'attrait du territoire par la qualité du lieu*

- R. Florida : Attrait d'un lieu pour les entreprises est défini par les personnes qui y résident => analyse de la classe créative => membres choisissent de vivre dans des lieux rassemblant des caractéristiques de tolérances, permettant grand accès aux loisirs et aux activités culturelles cad choix lieu de résidence basé sur modes de vie plus que sur emploi => les entreprises choisiraient de s'établir là où les individus créatifs décideraient de vivre.

Mais Difficulté de définir une classe créative et manque de données permettant établir relation causale entre présence en un lieu et santé économique et démographique de celui-ci. Les flux des créatifs vont dans le même sens que ceux des non-créatifs ; ce qui abolit originalité de la classe créative en matière de migration.

Pourtant originalité Florida, relier capital économique, capital social, capital écologique et capital humain et comment cette mise en relation permet d'élargir le spectre de ce qui constitue une ressource territoriale.

- Approche + classique : attractivité territoire abordée sous angle des caractéristiques attirantes, formant la qualité d'un lieu.

Mesures douces, subjectives, liées à la concurrence économique, en particulier impact sur le développement économique

Importance de investissements dans infrastructures sociales pour les personnes

Rôle des équipements publics et du mode de vie pour attirer le personnel hautement qualifié

Lien entre croissance économique et niveau de qualité de l'environnement qu'on y trouve.

- Cad glissement de la qualité de l'environnement économique à la qualité des lieux dans un sens beaucoup plus large. D'où renouvellement attention sur les caractéristiques sociales d'un lieu :
  - Relations socio-spatiales locales
  - Interactions entre acteurs
  - Atmosphères
  - Conflits
  - Valeurs etc...

Cad le territoire n'est plus considéré comme une surface passive mais comme une ressource active du système économique (WJ Coffey et AS Bailly) résumé dans le concept de capital social-territorial (JM Fontan et JL Klein). Mais travaux restant orientés vers monde économique. Or, notion de qualité d'un lieu peut aussi être appliquée à attractivité des résidents à travers notion de qualité de vie.

➤ *Evolution et portée de la notion de qualité de vie*

- 1<sup>er</sup> : étude de qualité de vie dans un monde urbain : cad évaluation des effets des formes urbaines sur les déplacements pendulaires, sur émissions polluantes, valeur foncière, ...  
Travaux ultérieurs ont été orientés vers 3 thématiques :
  - Intensité de l'urbanisation mesurée en termes de densité ou de compacité (organisation du bâti)
  - Discontinuités dans étalement du bâti
  - Mobilité urbaine incluant notions d'accessibilité, accès aux transports collectifs publics ou non, modes de transports actifs ou écologiques.
- Cad qualité de vie = élément important dans le processus décisionnel de localisation des individus ou des entreprises (S. Fothergill et G. Gudgin). => notion de qualité de vie dénote l'aspiration à s'écarter d'une évaluation du développement par les niveaux de revenu ou de consommation, en se rapprochant au contraire des notions de durabilité sociale et environnementale (P.-M. Boulanger) => quatre thèmes : l'intérêt pour le subjectif face à l'objectif, l'attrait pour le social au détriment de l'économique, la question de la nature, et l'importance de la mobilité.

Approche quantitative « classique »	Approche qualitative par la qualité de vie
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Caractère objectif prédominant :</i></li> <li>- Données statistiques</li> <li>- Recensements, bases de données statistiques, annuaires statistiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Caractère subjectif prédominant :</i></li> <li>- Perceptions et représentations.</li> <li>- Espaces perçus, espaces vécus.</li> <li>- Enquêtes de terrain.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Primauté des critères économiques et démographiques :</i></li> <li>- Critères économiques (PIB, revenu, fiscalité...).</li> <li>- Critères démographiques (population, migrations).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Primauté des critères sociaux :</i></li> <li>- Niveau et conditions de vie.</li> <li>- Mise en relation des critères sociaux, économiques, paysagers.</li> <li>- Développement social.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Critères environnementaux :</i></li> <li>- Paysage.</li> <li>- Pollution.</li> <li>- Empreinte écologique.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Mixité fonctionnelle et mobilité :</i></li> <li>- Accessibilité aux services.</li> <li>- Insertion sociale.</li> </ul>

Figure n° 4. Comparaison entre l'approche quantitative et l'approche qualitative de l'attractivité territoriale

➤ *Originalité de l'approche par la qualité de vie*

- Caractère subjectif notion de qualité . Cf définition OMS : « *Individuals' perception of their position in life in the context of culture and value system and in relation to their goals, expectations, standards and concerns. It is a broad ranging concept affected in a complex way by the person's physical health, psychological state, level of independence, social relationships, and their relationships to salient features of their environment* » (Iwasaki citant WHO<sup>28</sup>).  
Mais d'autres auteurs abordent aussi la qualité de vie cf angles des perceptions (Somarriba et Pena) : « *Quality of life is the result of complex interactions between a set of objective and subjective factors: the first refers to external conditions of an economic, sociopolitical, environmental and cultural nature, whilst the subjective factors refer to the individual's perception of his life and the satisfaction reached in the diverse dimensions of his life* ».  
⇒ Approche subjective de la qualité de vie, prise en compte facteurs sociaux + facteurs économiques classiques.  
Cf Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social devenue Commission Stiglitz. Une attractivité durable « *doit davantage mettre l'accent sur la mesure du*

*bien-être de la population que sur celle de la production économique, et qu'il convient de surcroît que ces mesures du bien-être soient restituées dans un contexte de soutenabilité », remise en question de la primauté des indicateurs économiques classiques (PIB, Inflation, fiscalité) pour juger du degré de développement des régions de l'Union Européenne => mise en relation des indicateurs économiques (ex. : le revenu), sociaux (ex. : le niveau de formation, la sécurité...), morphologiques (la densité du bâti), aboutissant à la notion de développement social, définit comme « l'amélioration de toutes les facettes et dimensions des conditions de vie des individus et des milieux dans lesquels ils évoluent » (Lévesque et al.<sup>31</sup>).*

- Indicateurs état de l'environnement (A. Hammond et al.<sup>32</sup>, F. Levarlet<sup>33</sup>, V. Maclaren<sup>34</sup>). Principaux aspects environnementaux pour définir qualité de vie sont :
  - degré de pollution, en lien avec paysage ;
  - empreinte écologique établissant lien entre consommation au sens large (non limitée aux transactions marchandes) et superficies du sol requises.
- Autres facteurs : mixité fonctionnelle et système de transport durable : diminution du temps + amélioration possibilité pour tous de profiter de tous les services. Transport public = jalon important pour atteindre équité sociale (Commission européenne) ⇔ cohérent avec notion de *capabilité* (A. Sen) en ce que cela accroît la capacité des individus à participer à la vie sociale de la cité.
- Qualité de vie (M.Crozet et D.Harvey) = notion socialement construite dont couches hégémoniques dictées par les couches les + aisées de la société => discours sur la qualité de vie font objet de représentations hégémoniques. + niveau d'éducation est élevé + perception qualité de vie est bonne. Qualité de vie corrélée aussi à vie de couple et au chômage + niveau de vie et santé.

#### ➤ *Les différents types d'attractivité territoriale*

- Typologie en fonction de l'attraction des capitaux et des personnes  
 Attractivité des capitaux (investissements, entreprises, activités, ...) et attractivité des populations (résidents, salariés, consommateurs, usagers, ...)
- Attractivité du capital : ≠ fondée sur origine des investissements : investissements d'origine publique (construction infrastructures et équipements divers, subventions, etc...). Rôle de gestion des territoires et de soutien au développement local => plutôt attendus sur territoires en diff ≠ investissements d'origine privée (création d'entreprises, inv. Dans entreprises déjà existantes, ...). Destinés au développement des activités économiques. Plutôt attendus sur territoires dynamiques.
- Attractivité de la population : typologie,
  - en fonction de l'objectif du déplacement : 3 grands types d'activités : attractivité à but résidentiel / attractivité à but professionnel / attractivité liée à la consommation et aux usages d'équipements et de services (publics ou privés)
  - en fonction des temporalités de déplacements :
    - Attractivité résidentielle : mobilité des résidents permanents ≠ résidents temporaires (touristes et résidents secondaires)
    - Attractivité de la main d'œuvre : ≠ en fonction du temps de présence des travailleurs sur territoire : migrants pendulaires (migrations quotidiennes entre domicile et lieu de travail) / personnes employées temporairement sur territoire (CDD, travailleurs saisonniers, travailleurs détachés, ...) / personnes venant sur un territoire pour y travailler a priori définitivement (ex : CDI)



Attractivité de la clientèle et des usagers se rapprochant de celle des migrants pendulaires : déplacements de proximité avec fréquence relativement régulière : destination marchande / destination non marchande.

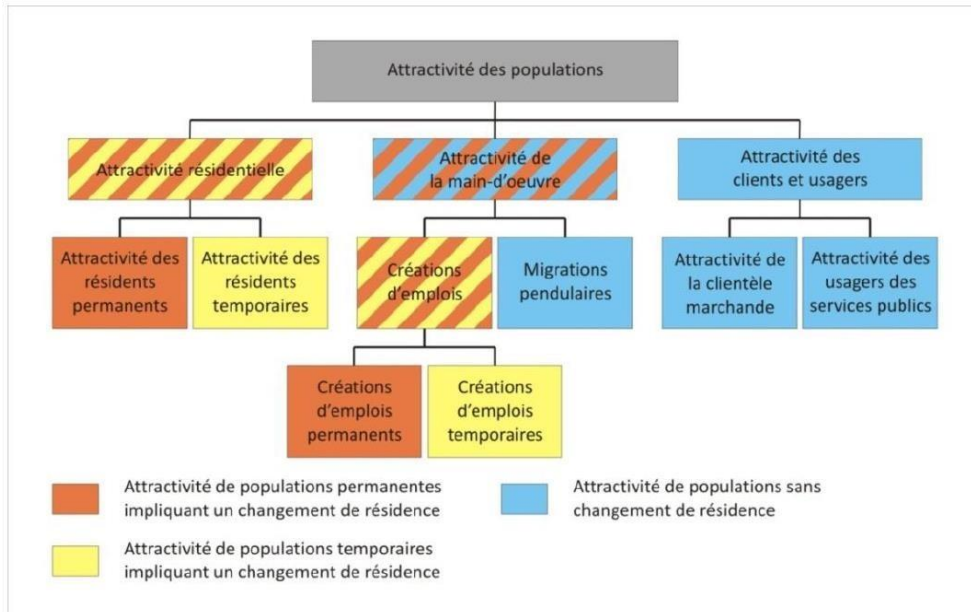


Figure n° 5. Typologie de l'attractivité de la population

- Typologie en fonction de l'attrait des territoires  
Attractivité comme attrait des territoires ⇔ typologie en fonction des facteurs attractifs caractérisant le territoire

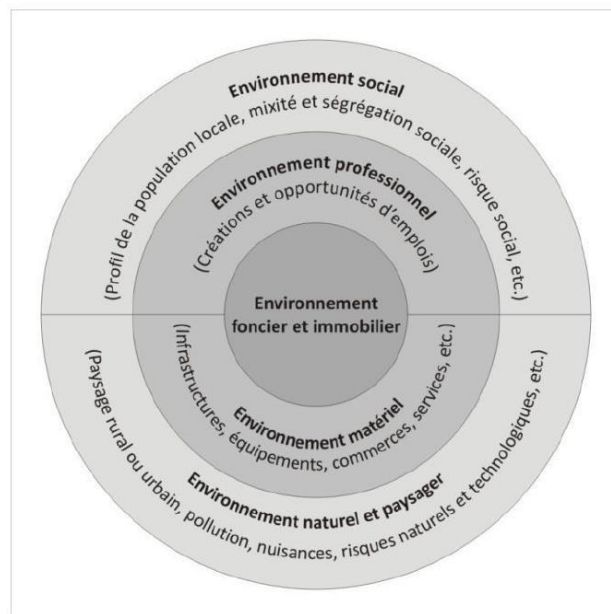


Figure n° 6. Typologie des facteurs d'attrait territorial

Accent mis sur attractivité résidentielle (au cœur de la problématique qualité de vie)

- Facteur environnement foncier et immobilier du territoire : critère de détermination le + précis du critère de choix de résidence d'un ménage + facteur environnement professionnel (sauf pour retraités) cad capacité du territoire à générer des emplois publics ou privés (en lien avec dynamisme éco du territoire)
- Facteur environnement matériel : infrastructures de transports, présence de commerces, de services, de loisirs ou d'équipements divers = facteur complémentaire indispensable aux deux

précédents. => accessibilité lieu ou desserte en commerces et services = élément important pour fixation des populations = élément à l'origine déplacements pendulaires et déplacements de consommation et donc de l'attractivité interne du territoire.

- Facteur environnement social = composition sociale de la population du territoire important pour choix de localisation, notamment en milieu urbain. Cf processus de ségrégation socio-spatiale et de fragmentation urbaine + risque d'insécurité réel ou perçu comme facteur répulsif pour implantation résidentielle.
- Facteur environnement naturel et paysager : ens. des critères soit attractifs soit répulsifs => paysages naturels urbains ou ruraux, climat, ensoleillement vs/ nuisances sonores, olfactives, visuelles + pollution // limitation implantation sur certains territoires liés à des risques naturels ou technologiques par plans de prévention.

Conclusion : analyse de l'attractivité à partir d'une définition partant de l'objet attiré (≠ types de populations ou d'activités) => politiques en découlant : dimension éco ou démographique forte. En renversant l'approche cad en l'abordant sous les caractéristiques des territoires => intégration dimension qualitative dans l'analyse de l'attractivité => mise en valeur, valorisation des atouts des territoires.

## ATTRACTIVITE TERRITORIALE

= capacité d'attraction, potentiel réel ou à développer / capacité d'attraction d'un territoire en raison de l'attrait qu'il dégage

Attractivité abordée sous l'angle de l'OBJET ATTIRE (population et/ou capitaux).  
Vision économique et démographique.  
Aspects quantitatifs.

**ATTRACTION** = force qui attire population ou capitaux (ou activités) vers territoire



Attractivité abordée sous l'angle des CARACTERISTIQUES ATTRACTIVES du territoire (« qualité de vie »). Aspects qualitatifs  
**ATTRAIT** = ens. des caractéristiques d'un territoire qui permettent d'attirer ou de fixer population ou capitaux



**Attractivité du capital humain + attractivité des entreprises (activités économiques)**

Enjeu de **COMPETITIVITE DU TERRITOIRE** dépendant de déterminants économiques (facteurs de production, localisation, aménagements urbains) et de déterminants stratégiques (efficacité « gouvernementale » ou flexibilité institutionnelle)

*Attractivité territoire* = capacité des territoires à fournir grâce à leurs ressources des conditions d'implantation plus intéressantes que celles des territoires concurrents pour des projets mobiles

≠

*Compétitivité des territoires* = ens. des institutions, des politiques et des facteurs déterminant le niveau de production d'un territoire



Ressource territoriale = mise en relation capital humain, capital économique, capital écologique, capital social => territoire considéré comme ressource active du système économique = **capital social-territorial**



**Qualité de vie** liée à:

- Organisation du bâti: intensité d'urbanisation (densité / compacité), discontinuité dans l'étalement du bâti
- Mobilité urbaine: accessibilité ⇔ accès aux transports collectifs ou non; modes de transports (actifs ou écologiques)
- Durabilité sociale et environnementale:
  - Intérêt pour subjectif face à objectif => qualité de vie liée aux perceptions
  - Attrait pour social au détriment de l'économique: « bien-être » => notion de développement social (amélioration de toutes les facettes et dimensions de conditions de vie des ind. et des milieux dans lesquels ils évoluent ». Mise en relation indicateurs éco (ex: revenu), sociaux (ex: niv. de formation, sécurité,...) et morphologiques (ex: densité urbaine)
  - Question de la nature: degré de pollution en lien avec paysage; empreinte écologique
  - Importance mobilité: transport durable (temps // « équité » sociale via transport public)

=> lien avec notion de **CAPABILITE** cad. capacité des individus à participer à la vie sociale

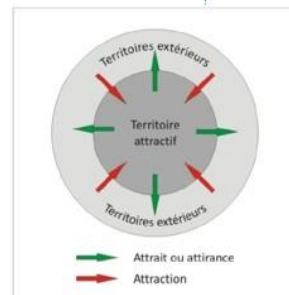
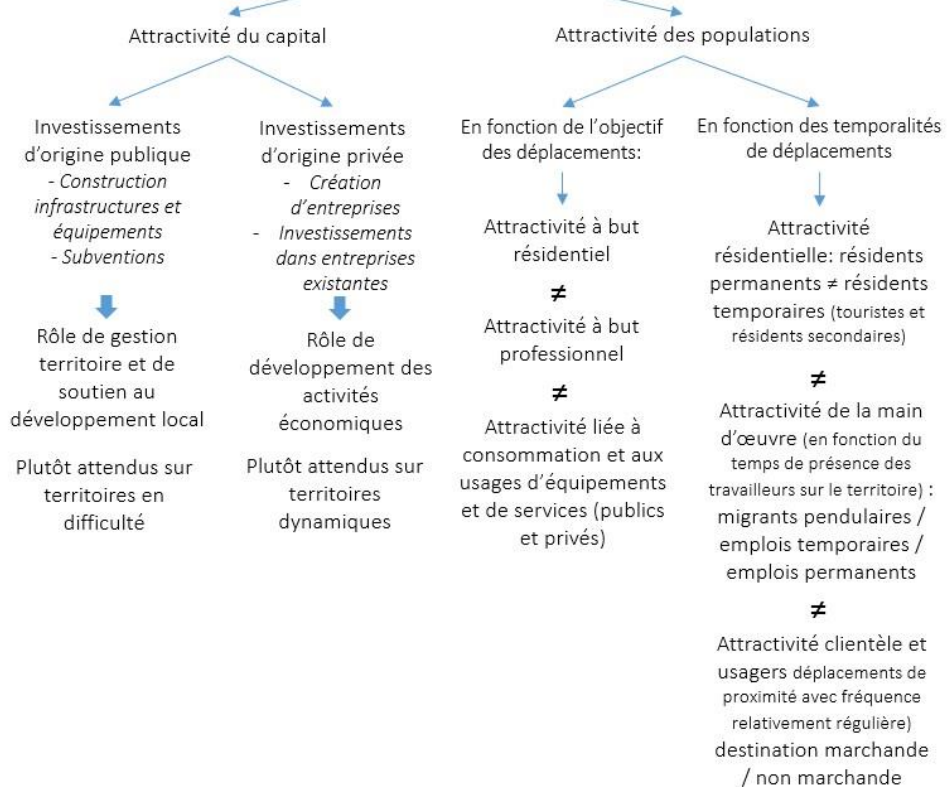


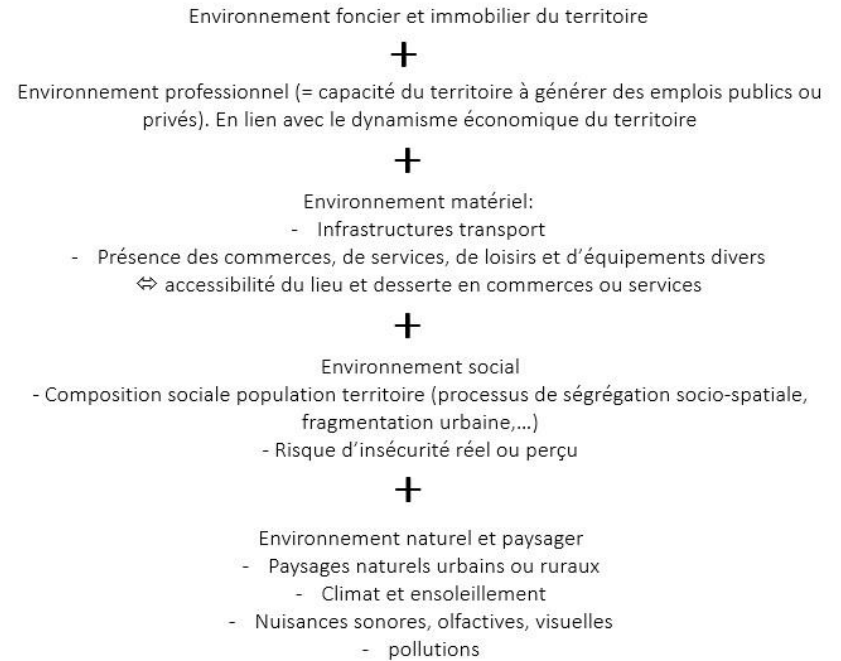
Figure n° 2. L'attractivité comme combinaison de l'attraction et de l'attrait

## LES DIFFÉRENTES TYPOLOGIES DE L'ATTRACTIVITÉ TERRITORIALE...

...En fonction de l'attraction des **CAPITAUX** (investissements, entreprises, ...) et des **PERSONNES** / **POPULATIONS** (résidents, salariés, consommateurs, usagers, ...)



...En fonction de l'attrait des territoires = **FACTEURS ATTRACTIFS CARACTERISANT LE TERRITOIRE** (accent mis sur attractivité résidentielle, au cœur problématique qualité de vie) Critères « répulsifs » ou « attractifs »



# L'ATTRACTIVITE TERRITORIALE : UN DEFI POUR LES TERRITOIRES

« Connaissance du territoire », Région PACA / Agences d'urbanisme, janvier 2020

Attractivité = capacité à attirer + désir de rester durablement.

## Vertus et effets indésirables de l'attractivité

Attractivité = source nouvelles richesses, symbole de dynamisme, porteuse d'une bonne image du territoire.

MAIS si le niveau d'attractivité déraisonné et déraisonnable => effets pervers : effets négatifs d'une attractivité trop forte sur habitants (ex : augmentation des prix de l'immobilier, perte de cohésion sociale, difficultés à se déplacer) ET sur territoire (urbanisation à outrance, altération des paysages, de la pollution atmosphérique et in fine, de la détérioration du cadre de vie) => Un territoire attractif = un territoire où il fait bon vivre et où la qualité prime.

Objectif décideurs : fixer le juste niveau de développement en fonction de la capacité du territoire à assimiler sa croissance ⇔ niveau d'attractivité souhaité doit veiller à :

- Préserver les équilibres sociodémographiques (entre habitat et éco, urbanisation et espaces naturels...)
- Promouvoir une attractivité inclusive afin qu'elle soit pérenne,
- Créer des cercles vertueux alimentant l'attractivité.

## Attractivité et compétitivité des territoires : produire de l'excellence sans nuire à la qualité de vie

Réflexion en termes de complémentarité plutôt que concurrence.

Compétitivité territoire ⇔ efficacité économique + capacité à valoriser avantages comparatifs. Principaux facteurs de compétitivité : la dynamique de l'emploi et l'innovation (=principaux vecteurs de création de richesses). Mais, risque attractivité mal maîtrisée : exclusion sociale, pollution, détérioration cadre de vie

## Attractivité éco vs attractivité résidentielle

Attractivité non réductible fonctions économiques => si attractivité résidentielle faible, alors pas développement économique ⇔ Habitants = consommateurs, main œuvre, usagers, ... + territoire = support d'identité.

## Ciblage ou non politiques d'attractivité résidentielle ?

Spécialisation = segmentation (en fonction classe sociale, classe d'âge, type de ménages, <sup>1</sup>...) de la population à attirer vs mixité : risque ciblage : déséquilibrer structure démographique (quand ciblage a pour but de corriger un déséquilibre constaté)

## Rayonnement en lien avec attractivité

Rayonnement = influence territoire au-delà frontières géographiques ⇔ métropoles d'équilibre (DATAR, 60/70) ; aid métropole et villes moyennes territoires ruraux // idée de puissance et de reconnaissance (notoriété nationale et internationale)

<sup>1</sup> Contexte vieillissement population => intérêt croissant pour jeunes actifs et particulièrement « makers » (jeunes actifs attentifs NT, innovation)

#### Dimensions rayonnement :

- Connectivité : territoire « ouvert » via hubs aériens, ferroviaires ou maritimes
- Rayonnement culturel : équipement (musées, galeries, salles spectacles, théâtres, ...) + évènements (festivals, manifestations, labellisations, ...)
- Rayonnement sportif : équipements : sport élite, grands équipements + équipements supports pour organiser manifestations à forte résonance médiatique + évènements inscrits dans patrimoine urbain, culturel ou naturel du territoire
- Rayonnement économique : équipements, évènements + puissance du tissu économique local (sièges sociaux)
- Rayonnement scientifique : potentiel recherche et innovation (publications, brevets, congrès, ...)
- Rayonnement de sante : hôpitaux, cliniques, équipements, spécialisations, ...

#### Attractivité résidentielle - Indicateurs de mesure (variable en fonction cat. de population) :

- Solde migratoire en lien croissance
- Flux résidentiels : migrations de proximité / migrations régionales / migrations « lointaines » (hors région)
- Habitat et marché du logement : constructions neuves / caract. socio-éco acquéreurs / logements anciens (déclaration valeurs foncières)
- Retraités : Equipements de santé, Sécurité, Propreté
- Jeunes actifs : accès emploi, logement, mobilité
- Etudiants : aménités urbaines, niv notoriété établissements enseignement supérieur
- Familles : équipement éducation scolaire + activités sports, artistiques, loisirs.

#### Attractivité économique repose sur

- Capacité à capter ressources extérieures pour renforcer économie productive (entreprises, investisseurs, centres de décisions, cadres qualifiés, ...). Mesures : évolution emplois ds secteurs de production.
- Capacité à développer un appareil de formation (en particulier innovation et recherche) : pépinières, incubateurs, établissements universitaires, écoles ingénieurs, labo de recherche, ...
- Capacité à attirer des revenus importés à travers présence temporaire personnes susceptibles irriguer économie locale par dépenses effectuées ; avec revenus supplémentaires = moteur complémentaire de développement ie « bonus éco » liés au tourisme, activités culturelles et sportives, services (palais de justice, hôpitaux, grandes salles de spectacles) + étudiants (et famille en visite) génère des revenus, des apports conséquents liés à leurs propres dépenses, mais aussi à celles des personnes qui viennent leur rendre visite, notamment les parents.



## ATTRACTIVITE ECONOMIQUE

	Facteurs / conditions d'attractivité	Leviers
Attractivité entreprises en emploi	<p>Le foncier et l'immobilier d'entreprises : disponibilité / prix / qualité du bien</p> <p>La qualité du lieu de l'implantation : le site, type démarches de labélisation PARC+, mais aussi le bâtiment, label Haute Qualité Environnementale, par exemple,</p> <p>Les services offerts et notamment la fibre / le très haut débit,</p> <p>La thématisation des espaces d'activités pour le développement, la visibilité des filières motrices.</p> <p>Offre variée, en gamme, en prix, en localisation</p> <p>La présence de campus,</p> <p>La disponibilité de la main d'œuvre, (sourcing RH et qualifications)</p> <p>Les infrastructures</p> <p>→ Accessibilité pour l'entreprise → choix pour l'implantation/ attractivité,</p> <p>→ Accessibilité pour les emplois → proximité des espaces densément peuplés ou bonne desserte en transports en commun (= mobilité)</p> <p>Emploi du conjoint</p>	<p>Politiques d'aide aux entreprises : dispositifs d'accompagnement et de financement + structures de coordination implantation avec des relais locaux</p> <p>Politique de formation</p> <p>Accès à emploi : solution de mobilité pour actifs</p> <p>Offre de logements à destination des actifs</p>
Enseignement supérieur, recherche, innovation	<p>Offre d'enseignement : qualité, notoriété, perspectives emplois, frais de scolarité, ...</p> <p>Conditions d'accueil des étudiants : campus, offre de logements, mobilité externe et interne, aménités urbaines, étudiants étrangers et communautés</p> <p>Conditions d'attractivité pour recherche et innovation : qualification main d'œuvre, écosystèmes d'entreprises, start-up et tissu économique, orientations stratégiques, lobbying, partenariats public-privé, formation continue, évènements,...</p>	
Tourisme	<p>Environnement : espaces naturels, labels, patrimoine historique et culturel, ensoleillement</p> <p>Offre d'équipements diversifiée</p> <p>Diversité de l'offre touristique : tourisme culturel, d'affaires, saisonnier, ...</p> <p>Image</p> <p>Hospitalité, accueil, sécurité, propreté</p>	<p>Offre d'équipements diversifiés</p> <p>Accueil pour emplois saisonniers</p> <p>Mobilisation des Institutions</p> <p>Transports : variété offre, accessibilité, état des réseaux, informations, ...</p> <p>Promotion patrimoine culturel</p> <p>Identité numérique : référencement, label, certifications, partenariats</p> <p>Promotion entreprises</p>

## ILLUSTRATION : L'ATTRACTIVITE DE LA MAIL : ENSEMBLE CONSTRUISONS UNE METROPOLE DESIRABLE

Conseil de développement, Metropole Lille, juin 2018

Attractivité = attraction (capacité à capter ressources humaines ou non, matérielles ou immatérielles) + attrait (désir de venir et rester, de le visiter) puise ses motivations dans l'imaginaire du territoire.

Territoire attractif offre de plus grandes libertés que les autres dans capacité « d'être » et capacité « d'agir ».

Communication du marketing urbain appuyée sur :

- Démarche de création et diffusion d'une image de marque (city branding) à partir logo et slogan ;
- Démarche de valorisation de projets emblématiques et d'avènements à forts rayonnement ;
- Démarche de ciblage sur population à fort potentiel éco, culturel et symbolique.

Stratégie :

- doit tenir compte et intégrer rayonnement symbolique, la force des sentiments d'identité, désir mode de vie ;
- attirer de nouveaux habitants mais également motiver les présents à rester durablement et à continuer à participer à son dynamisme
- ne peut se limiter à communication et valorisation des aspects positifs + avantages comparatifs mais doit concourir à la correction des espaces pénalisants (pour image et modes de vie)
- ne pas se limiter à marque ou slogan qui sont images virtuelles => elle doit s'appuyer sur des faits et des réalisations, inscrits dans durée ; des preuves matérielles dynamisme et agilité.
- de comm est sélective (ciblage cat socio-prof) => d'où question des équilibres entre multiples fonctions territoire, entre ses populations + développement harmonieux ⇔ comment garantir cohésion sociale sur territoire.

### DEMARCHE :

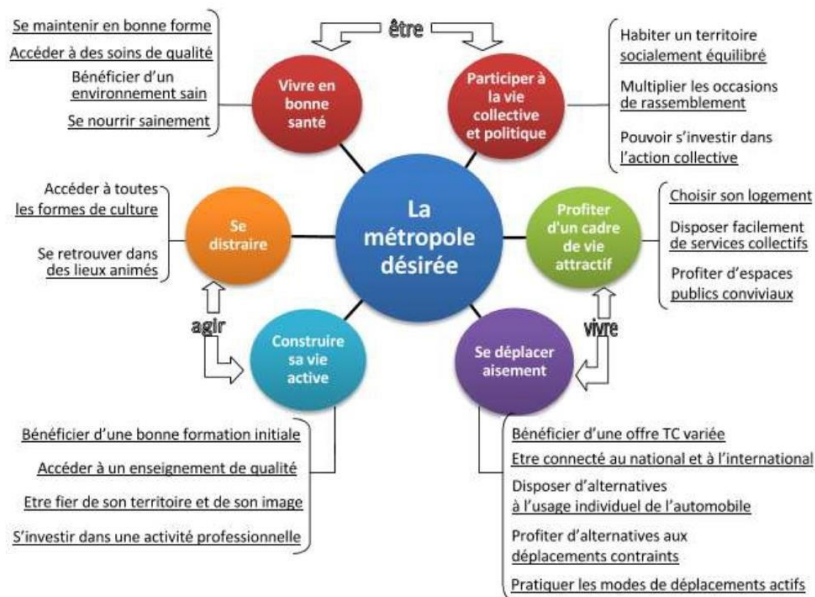
Importance de ATTRAIT (les villes qui réussissent sont d'abord celles qui attirent les gens) => Comprendre nature des motifs expliquant attrait et affirmer leur utilisation dans politique d'attractivité => construction d'un panorama des attentes p/r au territoire => construction travail de représentation collective de attractivité puis identifier voies et repérer axes stratégiques.

- Dessiner imaginaire des lieux : attentes, aspirations, rêves.
- Confronter image à réalité : atouts et handicaps caractérisant espace de vie en matière d'attractivité et confrontation territoire rêvé avec perception de la réalité du territoire
- Etablir liste des points saillants : positifs (atouts mis en avant pour attirer ou retenir) ou négatifs (faiblesses qui pénalisent le territoire)

### Illustration MEL

IMAGINAIRE : Dessin de perspectives, chemins de vie articulant vision territoire rêvé / désiré => à partir de A. Sen :





Remarques :

- Mise en exergue importance prise par préoccupations bien-être personnel (forme, santé, nourriture, ...) rarement pris en compte par experts pour construire stratégie attractivité => glissement préoccupations matérielles vers valeurs plus humaines ;
- Attrait pour participation vie collective et politique, à l'opposé désintéret décrit pour la chose publique.

## REALITE CONTRASTEE

Mettre en regard attentes et caractéristiques qui y répondent (atouts, aspects absents ou peu développés).

## PISTES D'ACTION

Identification des atouts = avantages comparatifs territoire et faiblesses plombant perception territoire et appelant réponse MEL.

(Cf détails)

## POUR ALLER + LOIN

- Sortir du cadre :

Base périmètre institutionnel du territoire = base de l'action publique mais attractivité territoire également liée à attractivité des territoires voisins

- Mesurer autrement : construction batterie indicateurs citoyens de l'attractivité
  - o Notion de bien-être : qualité de vie, perception santé, loisirs, emploi
  - o Image projetée et principales composantes : dynamisme, convivialité, culture
  - o Liens sociaux : sensibilité aux inégalités, à diversité
  - o Rapport aux institutions

## ANNEXE : ATTRACTIVITE, UNE IDEE EN QUESTION

Concurrence entre territoire => recherche d'une différenciation (argumentaire : flexibilité, variété, qualité et innovation). Attractivité comme critère évaluation performance et dynamisme et priorité politique aménagement du territoire.

Attractivité = capacité d'un territoire à être choisi comme zone de localisation temporaire ou durable.

- Facteurs de l'attraction des ménages => Permettre aux individus de bénéficier de véritables et + fortes capacités au sens de A. sen= capacité d'être et capacité d'agir.
- Facteurs de l'attraction des investisseurs : Capacité du territoire à attirer les entreprises : coût et qualification MO, infrastructures de transport ou de télécommunication, services aux entreprises, fournisseurs, largeur marché, ...

*Définition ?* Notion attractivité même deux registres différents à l'origine.

- Angle mécanique, 1<sup>er</sup> registre permet d'appréhender la nature objective de l'attractivité en mobilisant analogie avec modèle sciences physiques. CAD : attractivité apparentée à attraction exercée cad force qui attire à soi et retient sur place. Sur territoire, cette force permet de faire converger toutes sortes de ressources, populations, revenus, capitaux, MO, entreprises, emplois, biens, évènements, services, infos, ...et d'y fixer durablement celles susceptibles de l'être ⇔ capacité à capter des ressources humaines ou non, matérielles ou immatérielles.
- Angle psychosociologique, 2<sup>nd</sup> registre subjectif : attrait qu'exerce un bien ou une personne. Attrait renvoie à séduction, charme, beauté, fascination ie à influence qu'exerce un objet sur les consciences individuelles. Pour territoire, attrait = désir d'y rester, de venir y vivre ou d'y séjourner pour le visiter. Ce désir puise son imaginaire dans représentations pouvant aller de stéréotypes à des mécanismes d'identification des habitants à leur propre territoire.

1+2 = attractivité = un pouvoir exercé par territoire sur hommes et actions humaines.

Attractivité proche compétitivité => attractivité fait partie avantages comparatifs permettant de séduire marchés et créer de la richesse. Elle dépend de la compétitivité car ressources, Isq mobiles, ont toutes les chances de se diriger vers les places offrant le plus d'opportunités de gains donc plus compétitives. Mais attractivité non réduite aux fonctions économiques (activités d'échange et de production) et renvoie aux dimensions urbaines, sociales, culturelles et politiques des territoires <=> qualité de vie. Cad ce qui est important pour territoire capter + créer les richesses.

*Les politiques d'attractivité*

Politiques urbaines = améliorer offre urbaine + valoriser offre et promouvoir image de marque des villes ⇔ valeurs éco, esthétiques, culturelles, symboliques. Cad produits de la ville + ville comme produit.

Démarches :

- City branding : créer et diffuser image de marque. S'inspire des techniques de commercialisation : création marque + slogans publicitaires. Cad démarche de labellisation (attributs matériels de la ville + affirmation statut) + marquage symbolique reposant sur mise en avant de valeurs locales spécifiques, histoire singulière, personnalité, dynamisme, qualités esthétiques, patrimoine, ambiance, animation.
- Assurer réalisation de projets urbains et de manifestations événementielles à fort rayonnement
- Chercher à attirer populations à fort potentiel éco, culturel et symbolique.

## LE « RUISSELLEMENT » DES METROPOLES SUR LES TERRITOIRES : MYTHE OU REALITE ?

Source : Le « ruissellement » des Métropoles sur les territoires : mythe ou réalité ?, Jean-Albert Guieysse, Thierry Rebour, Population & Avenir, 2022/4 n°759, pp. 4 à 7

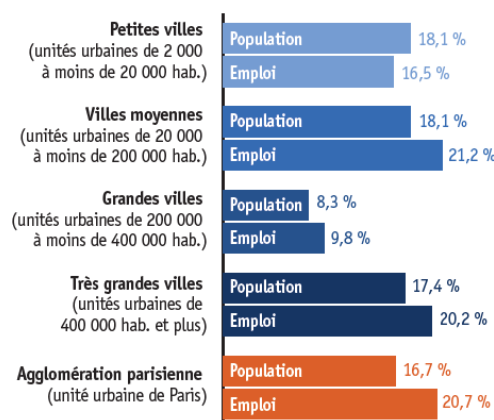
Si l’imaginaire collectif attribue aux métropoles les deux avantages majeurs d’être toujours plus dynamiques que d’autres territoires et de leur profiter par un ruissellement des richesses produites, ces postulats méritent d’être discutés<sup>2</sup>.

### Le poids des villes dans l’emploi

Héritage du processus de désindustrialisation, la concentration des villes dans l’emploi s’observe statistiquement avec des taux qui apparaissent plus élevés suivant l’importance de l’agglomération.

Or, le rapport entre le poids démographique et le poids de l’emploi selon le type d’unité urbaine démontre tend à infirmer cette observation, le rapport n’apparaissant négatif que pour les plus petites unités (communes <20.000 hab). Et, bien qu’il ne soit pas contestable que les grandes et très grandes villes présentent un solde positif supérieur aux autres agglomérations, les petites et moyennes villes, prises ensemble, représentent tout de même près de 38 % de l’emploi contre 36,2% de la population, soit plus d’un tiers de l’ensemble national.

**FIG. 2. LA PART DE LA POPULATION ET DE L’EMPLOI  
DES DIFFÉRENTES STRATES D’UNITÉS URBAINES  
DANS LE TOTAL DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE**



On observe en outre une forte hétérogénéité quelle que soit la classe d’unité urbaine, avec des métropoles régionales sensiblement plus dynamiques que d’autres ou encore une ruralité qui, considérée au seuil au de 20.000 hab, affiche un solde négatif emploi/population supérieur que lorsqu’elle est considérée au seuil de 2.000 hab.

<sup>2</sup> Etude écartant le plus souvent l’agglomération de Paris qui constitue une « aberration » pour l’analyse statistique. Voir not. Jean-Yves Baudot, *Les techniques statistiques, La robustesse en statistiques*

**Fig. 1. LA PART DES VILLES ET DES CAMPAGNES  
DANS LA POPULATION ET L'EMPLOI EN FRANCE MÉTROPOLITAINE**

SELON LE ZONAGE EN UNITÉS URBAINES  
ET SELON UN SEUIL VILLE-CAMPAGNE FIXÉ À 20 000 HABITANTS

		Villes	Campagnes
Séparation ville-campagne à 2 000 hab. en agglomération (Insee)	Population	78,6 %	21,4 %
	Emploi	88,4 %	11,6 %
		Villes	Campagnes
Séparation ville-campagne avec seuil à 20 000 hab. en agglomération	Population	60,5 %	39,5 %
	Emploi	71,9 %	28,1 %

Autre point de vigilance à verser à l'analyse : l'existence de biais statistiques internes à la construction des indicateurs de zonage, notamment :

- phénomène de majoration artificielle de la démographie, liée par exemple au versement dans le champs urbain de communes rurales dynamiques par franchissement du seuil de 2.000 hab ou par absorption centrifuge<sup>3</sup> ;
- effet des modifications terminologiques de l'Insee (ex : zonage « rural » devenu « hors-unité urbaine »).

La nomenclature par densité semble quant à elle plus transparente, les communes peu denses (65hab/km<sup>2</sup>) et très peu denses (15hab/km<sup>2</sup>) représentant environ 35 % de l'emploi et de la population.

### L'emploi dans le temps : de la centralisation à la métropolisation

Depuis la révolution industrielle qui, par l'effet des flux centripètes des facteurs de production, a engendré un phénomène de centralisation des emplois dans les plus grandes villes, de façon drastiquement plus élevée pour Paris, et d'hypertrophie métropolitaine que les nombreuses politiques d'aménagement conduites depuis l'après-guerre jusqu'à ce jour n'ont pas permis d'inverser significativement.

Ainsi, si les indicateurs de l'emploi pour l'unité urbaine parisienne se sont à peu près stabilisés, du fait de son héritage historique, on observe qu'entre 1975 et 2011, les 13 futures métropoles administratives n'ont vu leur taux d'emploi augmenter que de 3 points, étant passées de 24 à 27 % en près de 40 ans.

Cette apparence inefficience s'observe également par la mesure de l'équilibre de l'emploi entre classe d'unité urbaine qui a quasiment stagné entre 2013 et 2018, quelle que soit la classe considérée. Cet indicateur, en outre, donne l'apparence trompeuse d'un impact hautement négatif sur les communes rurales du regain démographique, avec une solde des taux emploi/population nettement décroissant sur cette période (cf. *supra*).

On observe néanmoins que la croissance de l'emploi demeure plus favorable dans les métropoles administratives, ce qui peut être attribué à la Loi Maptam et l'ensemble des dispositifs directement ou indirectement liés (notamment aides financières), avec néanmoins, ici encore, une grande hétérogénéité entre elles.

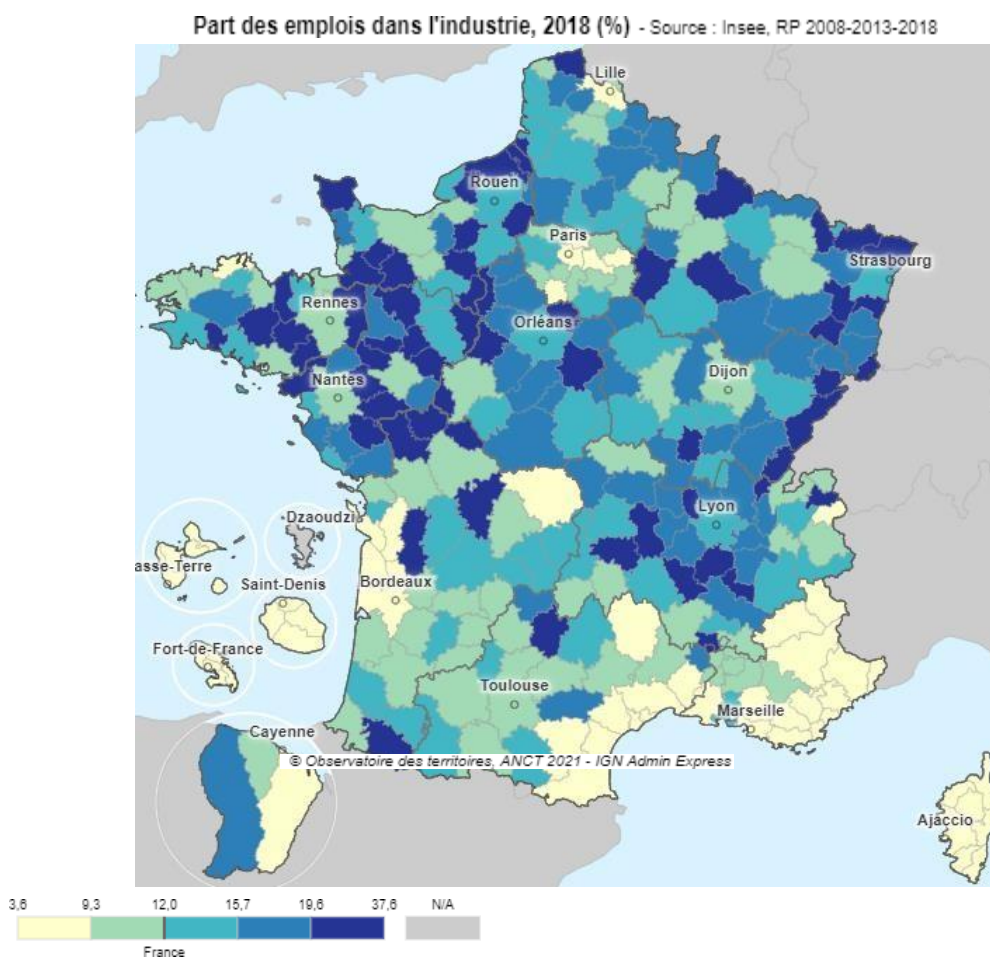
Enfin, la géographie du chômage, prise par les taux départementaux, démontre que les territoires disposant d'une métropole présentent des résultats très hétérogènes, avec des taux parmi les plus élevés de France, dans les Bouches-du-Rhône (Aix-Marseille) ou dans le Nord (Lille) par exemple, et des taux bien plus faibles comme le Rhône (Lyon) ou la Loire-Atlantique (Nantes).

<sup>3</sup> Ex : absorption de communes rurales en agglomération urbaine en raison des critères de classification, tels que l'éloignement géographique de leurs constructions respectives

## Des territoires attractifs indépendamment des métropoles

Ainsi, alors que le statut de métropole n'entraîne pas *de facto* attractivité et croissance, certains territoires hors métropoles apparaissent tout aussi dynamiques en raison notamment de la présence de « *bases productives* » (industrielles ou agricoles) aux effets vertueux.

Cela se vérifie sur la carte de la part des emplois industriels dont la géographie démontre que les zones de morphologie essentiellement rurales autour de petites villes apparaissent gagnantes par rapport à nombre de métropoles où les emplois tertiaires sont largement majoritaires.



Il s'agit souvent de territoires anciens d'industries qui ont su s'adapter et développer des industries depuis la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle (notamment dans le Nord-Est et le Grand-Ouest).

Renforcée par une combinaison adaptée avec d'autres bases, tertiaires ou agricoles, l'industrie y joue un rôle de premier plan dans la constitution d'un système productivo-résidentiel, favorable tant à l'attractivité (migration résidentielles, tourisme) qu'à une certaine indépendance vis-à-vis des métropoles. Un phénomène qu'une fois encore la nomenclature Insee par unité urbaine ne permet pas de traduire, nombre de communes rurales y figurant comme urbaines.

De fait, si l'on se penche sur d'autres facteurs relevant d'externalités spécifiques à chaque territoire (bonne gouvernance, vitalité de l'entrepreneuriat local et de la vie associative, accessibilité du foncier, main-d'œuvre qualifiée et moins coûteuse combinée à un coût de la vie moindre), il en résulte que de nombreuses réussites locales relèvent davantage d'une dynamique promouvant une « *France inverse* » que d'un effet de « *ruissellement* » des métropoles.

## Ambiguïté des fonctions métropolitaines

---

La concentration des emplois hautement qualifiés dans les grandes villes est un fait ancien et toujours vérifiable aujourd'hui : si la moyenne nationale de la CSP « *cadres et fonctions intellectuelle supérieure* » est de 18,5 %, elle est de 20 % dans les grandes villes, 22,5 % dans les villes >400.000 hab et 32 % dans l'agglomération parisienne.

Dans les années 1990-2000, l'INSEE a proposé la nouvelle classification de « *cadre des fonctions métropolitaine* » permettant de rendre compte des emplois et activités « *marqueurs de métropolité* » (par opposition aux fonctions de service de proximité, santé, social, éducation, entretien et réparation...). Or, si ces emplois se trouvent être - logiquement - plus nombreux dans les très grandes villes, 1/3 des d'emploi sont actuellement créés en dehors des métropoles.

En outre, l'on observe que les métropoles comptent également de nombreux emplois moins qualifiés, liés à l'économie présentielle ainsi qu'à des fonctions « *péri-productive* » (entretien et maintenance), occupés par des habitants de secteurs géographiques ségrégués et répartis sur l'ensemble du territoire.

De fait, l'idée que la « *métropolisation* » découlerait directement d'un phénomène « *d'économie d'agglomération* », avec une dynamique particulière de certaines fonctions « *supérieures* », peut être combattue par l'existence d'autres causes identifiables :

- En premier lieu, la conjoncture économique des dernières décennies a largement bénéficié les métropoles, plus adaptées à l'essor de certains segments d'activités en raison des interconnexions (transports, communication, capitaux...) qu'elles offrent, quand elle largement pesé en défaveur des autres territoires ;
- Les nombreux emplois publics induits par les dernières réformes territoriales (ex : fusion des région, Maptam) et la localisation d'administrations déconcentrées de l'Etat ont également bénéficié aux territoires métropolitains ;
- Enfin, les dynamiques centrifuges à l'œuvre dans ces centres ont œuvré en faveur de la relocalisation des activités moins rentables en dehors des métropoles.

## La métropole : un centre en trompe-l'œil ?

---

L'observation comparative des territoires basée sur les zonages fonctionnels de l'INSEE (unités puis aires urbaines) semble valider l'hypothèse de métropoles créatrices de croissance et au rayonnement vertueux.

Toutefois, d'autres indicateurs relevant notamment de la géographie du chômage ou de l'emploi (par secteur ou CSP) tendent au contraire à invalider cette représentation d'une France organisée autour des métropoles suivant une logique territoriale réticulaire.

De même, les performances de certains territoires, indépendamment des métropoles contredisent l'hypothèse d'une dynamique de croissance portée par un « *ruissellement métropolitain* », voire invitent à interroger le scénario inverse, i.e. celui de métropoles bénéficiant des dynamiques vertueuses (notamment dans les secteurs touristiques et industriels) de leurs périphéries.



## PROJETS DE TERRITOIRE ET POLITIQUE DE PEUPLEMENT

Source : Projets de territoire et politique de peuplement, Gwénaél Doré, Population & Avenir, 2022/4 n°759, pp. 14 à 16

Il existe, en France, de nombreux dispositifs (cf. infra) visant à financer les projets de territoires dont l'objectif implicite est d'accroître leur attractivité.

	Critères	Modalités	Mesures
<b>Dispositifs se voulant favoriser la ruralité</b>			
<b>Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)</b>	Territoires ruraux (au sens large)	Décision préfet département	Subventions
<b>Programme Leader de l'Union européenne</b>	Territoires ruraux (au sens large)	Appel à projets du conseil régional	Subventions
<b>Dispositifs destinés essentiellement à des territoires hors des métropoles (ruraux ou non)</b>			
<b>Territoires d'industrie</b>	Industrie	Région + État	Exonérations fiscales, aides
<b>Action Cœur de ville</b>	Revitalisation de centres urbains	Appel à projets national	Subventions, exonérations fiscales
<b>Petites villes de demain</b>	Revitalisation du centre de gros bourgs	Appel à projets national	Subventions, exonérations fiscales

### Les vicissitudes d'aides théoriquement réservées aux ruraux

Issue de la fusion des deux dispositifs<sup>4</sup>, la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est instaurée par la Loi de Finances 2011 pour venir en soutien à la ruralité suivant une logique d'appels à projets. L'enveloppe départementale est répartie sur décision du Préfet de Département appuyée par une Commission d'élus et sur la base de priorités locales (équipements, infrastructures de services et de développement économique, sécurité...)

Or, en pratique, cette vocation rurale est limitée, notamment suite à la création, en 2018, de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui, contrairement à la DETR, cible spécifiquement les territoires ruraux.

De plus, la souplesse de ses critères d'éligibilité<sup>5</sup> a conduit, à la suite de la loi NOTRe de 2014, à un élargissement massif des intercommunalités et, corrélativement, des communes urbaines éligibles (actuellement > à 3.000). Ainsi, à dotation constante, on assiste depuis 2017 à une diminution constante des attributions au profit de communes réellement rurales.

En réaction, une mission de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale a préconisé, en 2020, d'adosser ce dispositif à des indicateurs de "densité urbaine" (plutôt que de "zonage") pour cibler les communes réellement rurales.

Par suite, la Loi de Finance pour 2021 a soumis l'éligibilité à la 1<sup>ère</sup> enveloppe confiée aux intercommunalités à des conditions de densité (critères INSEE) afin d'en exclure les projets situés sur des communes urbaines. De même, une instruction interministérielle de 2021 relative aux dotations d'investissement a enjoint les Préfets à « *veiller à ce que l'ensemble des crédits alloués (...) concourent*

<sup>4</sup> Dotation globale d'équipement (DGE) et la Dotation de développement rural (DDR)

<sup>5</sup> Sont éligibles les communes de moins de 2.000 hab., celles de 2.000 à 20.000 hab présentant un potentiel financier par habitant 1,3 fois inférieur à la moyenne, les communes nouvelles ainsi que les intercommunalités de moins de 50.000 hab. sans commune excédant 15.000 hab.

*bien à l'aménagement et à l'attractivité du monde rural », visant plus particulièrement des projets situés « dans la ville-centre d'une intercommunalité à dominante rurale ou d'une commune nouvelle ».*

Dans le même temps, les contrats de ruralité, financés majoritairement par la DSIL et la DETR, ont été fondus en 2021 en un contrat unique visant tous les territoires : le contrat de relance et de transition écologique (CRTE).

### L'Union Européenne et la ruralité

Depuis l'origine, l'Europe a toujours entendu œuvrer en faveur de la cohésion territoriale et la réduction des « écart(s) entre les différentes régions et le retard des moins favorisés ». Depuis 1991, un programme spécifique, intitulé Leader (« *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale* »)<sup>6</sup>, permet de cibler plus spécifiquement les territoires ruraux.

Géré par la Région depuis 2014, le programme s'adresse à des territoires, représentés par des Groupes d'action locale (GAL) composés d'acteurs publics et privés ressortant d'un bassin de vie donné et qui s'inscrivent dans des démarches thématiques prioritaires (services, transition écologie, économie, patrimoine...).

Son imbrication à l'objectif de « *développement des zones rurales vulnérables* » (objectif 5b fonds européens) en faisait un dispositif à dimension strictement rurale jusqu'à ce qu'en 1999, le cadre du Leader soit étendu à des territoires de petites villes périurbaines.

### Stimuler les « Territoires d'industrie »

---

Lancé en 2018 afin de (re)dynamiser l'industrialisation du pays, le programme « *Territoires d'industrie* », piloté par les régions en lien avec l'Etat et des opérateurs, a permis de labelliser 146 territoires (542 intercommunalités), essentiellement situés hors des grandes métropoles et identifiés sur la base de critères liés au tissu économique et à la mobilisation des acteurs, et de financier à ce jour 1,3 Mds d'€. Ce dispositif permet au territoire de bénéficier de financements multiples (Etat, régions, Banque des territoires, BpiFrance, Business France) et d'un panier de service pour répondre à 4 objectifs :

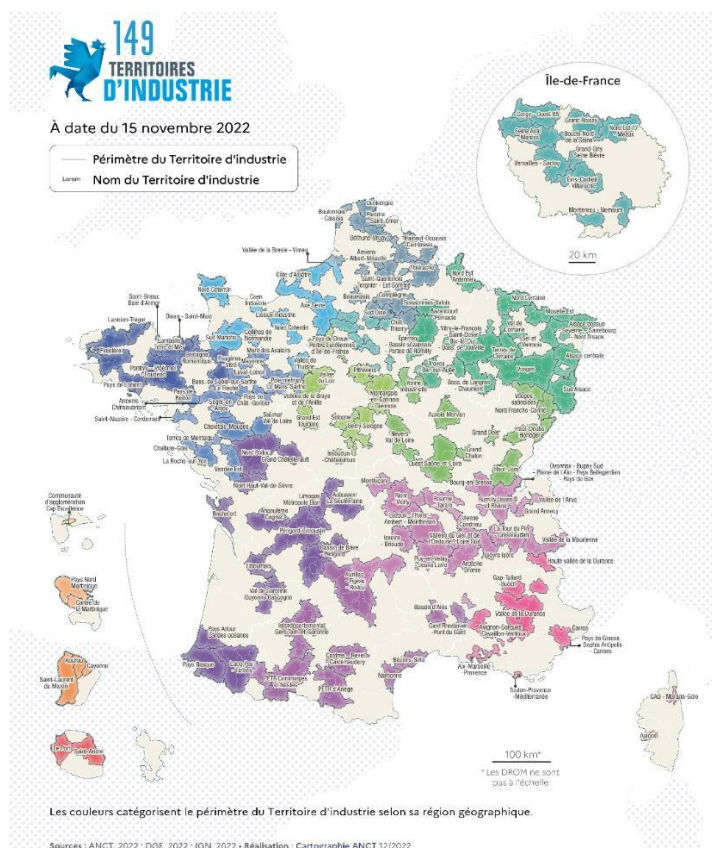
- attractivité des territoires et des métiers de l'industrie,
- formation, recrutement et mobilité des salariés,
- transitions numérique et écologique,
- accélération des procédures administratives.

Il fait l'objet d'un contrat particulier visant un plan d'action élaboré par un binôme élu/industriel au niveau de l'intercommunalité pour l'accompagnement de projets privés, l'appui à la création d'activités nouvelles et d'actions collectives (création ou extension d'usine, ouverture d'une école de production...).

---

<sup>6</sup> Cosuivie par l'association Leader France qui se définit comme « *Fédération nationale des territoires ruraux* » et par l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP).





## Repeupler les centres-villes/centres-bourgs d'habitants et de commerces

Avec le développement des enseignes de grande distribution et du e-commerce à partir des années 1980, et la fermeture de nombreux cœurs de villes petites et moyennes ont connu une forte dévitalisation. Concomitamment, la fréquente dégradation de l'habitat de centre-ville a pesé sur leur attractivité et accentué leur dépeuplement. Et malgré de multiples actions conduites depuis des décennies, leurs limites financières n'ont pas permis à ces communes de résoudre le problème.

C'est pourquoi, l'Etat a lancé, par appel à projet, le programme « *Action cœur de ville* » afin de rétablir l'attractivité de centres anciens. Face au succès de la première période qui a conduit à labelliser 222 villes pour la période 2018-2022, le programme a été reconduit jusqu'en 2026. Parmi les opérateurs et financeurs, figurent l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la Banque des territoires, l'Agence National de l'Habitat.

## 235 communes retenues dans le programme Action coeur de ville

À date du 07 novembre 2022

● Commune Action coeur de ville



Dans ce cadre, des outils de droit commun ou dérogatoires (ex : exonérations fiscales) et investissements publics ont été alloués en matière d'aide à l'habitat et aux commerces mais également dans des secteurs clés tels que l'enseignement, l'économie, l'aménagement du territoire.

Cela dit et bien que le programme ait bien permis de toucher la cible des villes moyennes, les bénéficiaires se révèlent assez hétérogène, entre des communes dynamiques et d'autres en grande difficulté.

Ainsi face à la demande croissante de gros bourgs non-ciblés par le dispositif, un second programme, « *Petites villes de demain* » a été instauré en 2020 pour soutenir plus particulièrement les gros bourgs ruraux, étant éligibles aux communes de moins de 20.000 hab plus vulnérables et ayant des fonctions de centralité. Ce dispositif a ainsi déjà permis de labelliser 1.626 communes dont environ la moitié de 3.500 habitants, plus particulièrement en Normandie, Bretagne et Auvergne.

Le programme repose sur trois piliers : soutien à l'ingénierie (financement RH pour définir et mettre le projet de revitalisation) ; appui des Ministères et opérateurs ressources selon les problématiques spécifiques du territoire (habitat, commerce...) ; accès à des ressources (outils, formations, Club Petites Villes de Demain etc.), afin d'optimiser l'exécution du projet.

Depuis 2021, ce programme est intégré aux CRTE signés sur l'ensemble du territoire.

\*\*\*

## D'une logique de guichet à une logique de projet de territoire

---

L'étude de ces divers dispositifs démontre comment, pour répondre aux besoins spécifiques des territoires, les politiques publiques sont progressivement passées :

- d'une logique redistributive, basée sur la compensation, à une logique allocative de soutien aux projets de territoire permettant la prise en compte des spécificités locales (ciblage des besoins, valorisation des ressources) ;
- d'une logique de zonage (fiscal, social...) à une logique de projet et de contractualisation.

Et bien que le bilan ne puisse d'ores-et-déjà être tiré, il est certain que la qualité de la gouvernance territoriale est capitale dans la conduite et le succès de ces politiques, de même que la mobilisation des ressources financières qui, bien qu'en augmentations, demeure relativement modeste face aux grands projets conduits par l'Etat (Grand Paris Express, lignes ferroviaires à grande vitesse...).

## QUELLES GEOGRAPHIES POUR LES AIDES PUBLIQUES DE L'ETAT AUX TERRITOIRES ?

Source : *Quelles géographies pour les aides publiques de l'Etat aux territoires ?*, Gwénaél Doré, Population & Avenir, 2022/1 n°756, pp. 17 à 19

Le zonage des aides publiques, qui permet de déterminer les périmètres d'intervention de l'Etat suivant les aides publiques et l'éligibilité corrélative des territoires, repose sur deux éléments :

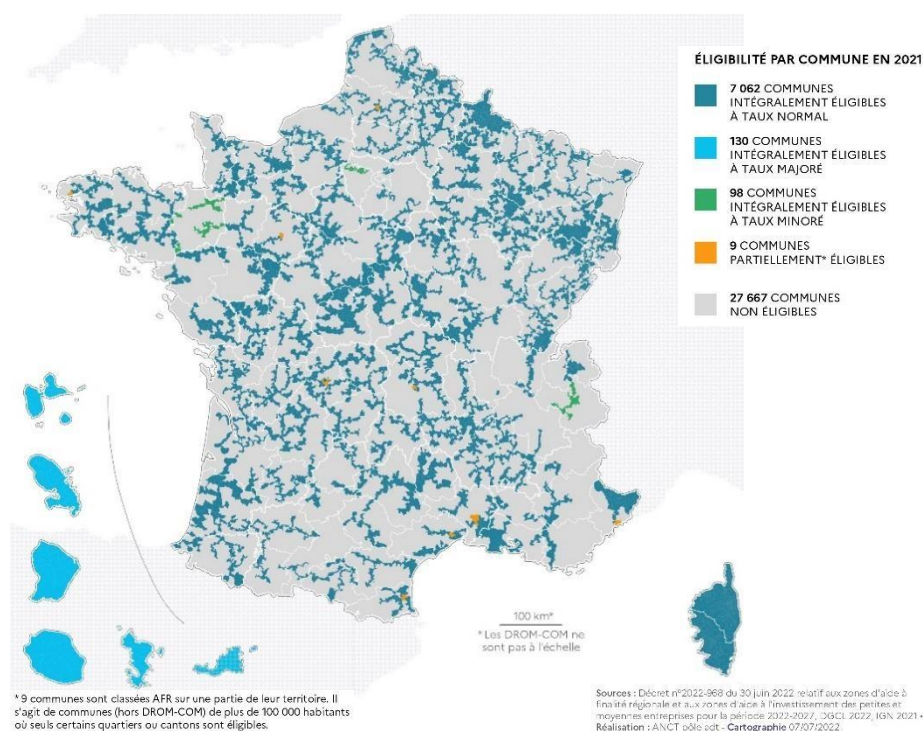
- La prise en considération de territoires présentant, suivant des critères définis, un écart défavorable par rapport à la moyenne ;
- La dérogation au droit commun pour ces territoires.

Il existe 3 principaux zonages d'intervention :

- Le zonage d'« aides à finalité régionale » résulte du ciblage d'un certain nombre de communes-clés au sein de chaque Région ;
- Le zonage infracommunal vise le développement économique et la cohésion sociale des villes en soutenant des zones spécifiques : les « Quartiers prioritaires de la Ville » ainsi que les « Zones Franches Urbaines » ;
- Le zonage rural ou « zones de revitalisation rurale » (ZRR) vise le développement rural par le soutien à des activités spécifiques et petites entreprises.

Les aides « à finalité régionale » : développer des entreprises et de l'emploi dans des territoires en difficulté

### ZONAGE D'AIDE A FINALITE REGIONALE POUR LA PERIODE 2022-2027



Par dérogation au principe d'incompatibilité des aides de l'Etat avec le marché intérieur, la réglementation Européenne prévoit l'octroi d'« aides à finalité régionale » qui visent à réduire les écarts de développement entre les différentes régions de l'Union et viennent soutenir les investissements initiaux des PME et les investissements des grandes entreprises, créateurs de nouveaux emplois et/ou dédiés à la création de nouvelles activités.

Ces aides se déclinent sous forme d'aides à la réindustrialisation de l'Etat ; d'exonération d'impôts locaux (CET + taxe foncière sur les propriétés bâties) ; d'aides des collectivités locales à l'immobilier d'entreprise et d'exonération d'IR ou d'IS (partielle/sous conditions).

Chaque Etat définit une carte de ses zones AFR, soumise validation de la Commission Européenne. Pour la France,

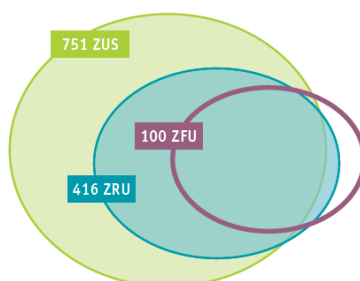


ce zonage concerne environ 24,2 % pour la période 2014-2020, période reconduite jusqu'en 2023 (cf. *supra*). Suivant de nouvelles conditions posées par la CE en 2021, une nouvelle carte doit être approuvée par Bruxelles pour être valable jusqu'en 2027 et couvrira 31,9 %. Les zones antérieurement éligibles conserveront *a minima* les enveloppes notifiées au titre de la période précédente.

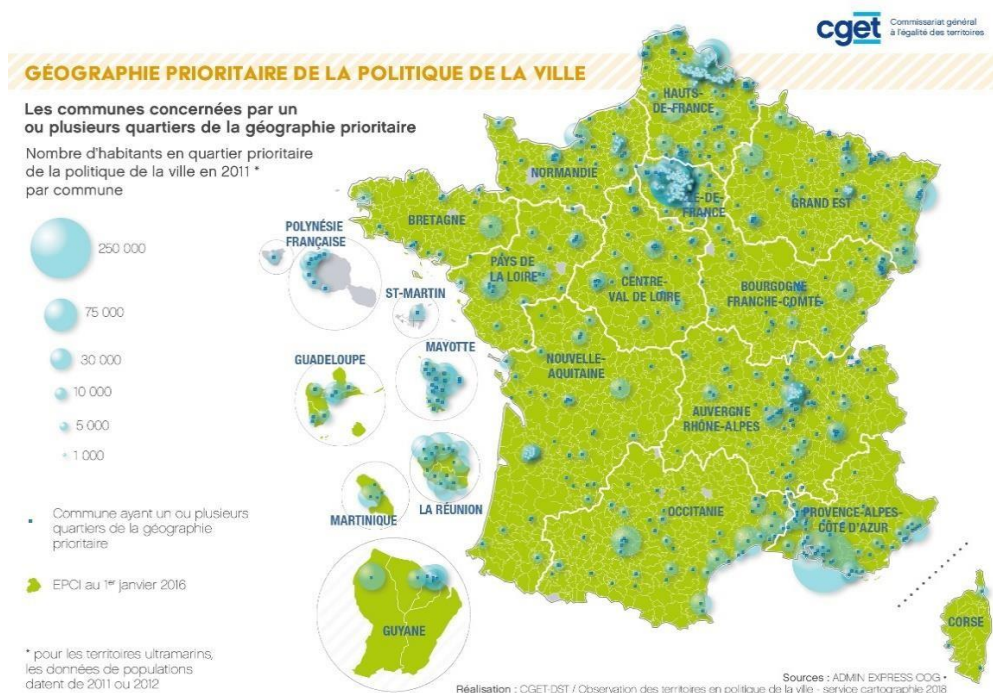
Les montant alloués sont fonction d'un indice de sensibilité économique résultant de l'agrégation de plusieurs indicateurs économiques (taux de chômage, activité des 25-64 ans, part des emplois du secteur industriel, solde migratoire, niveau de vie moyen).

### La politique de la ville : d'un zonage en "poupées russes" à la définition de quartiers prioritaires

Née dans les années 1970, les politiques de la ville ont fait l'objet de plusieurs zonages successifs. Jusqu'en 2014, un zonage en "poupée russe" distinguait 3 niveaux d'intervention pour répondre, à des degrés différents, aux difficultés rencontrées, à l'aide d'outils fiscaux et sociaux de niveau croissants : les ZUS (zones urbaines sensibles), ZRU (zones de redynamisation urbaine) et ZFU (zones franches urbaines).



Afin d'en améliorer la lisibilité et la transparence, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (2014) a unifié cette politique publique en un zonage unique, les QPV (quartiers prioritaires de la ville), et sont identifiés par le taux de population ayant un revenu inférieur à 11.250 € (soit un revenu encore inférieur au seuil de pauvreté). En 2020, les 1.514 QPV du territoire concernaient 5,4 millions d'habitants. Ce zonage sert de base à des mesures de cohésion sociale (éducation, insertion, sécurité), cadre de vie et rénovation urbaine, développement économique et emploi.



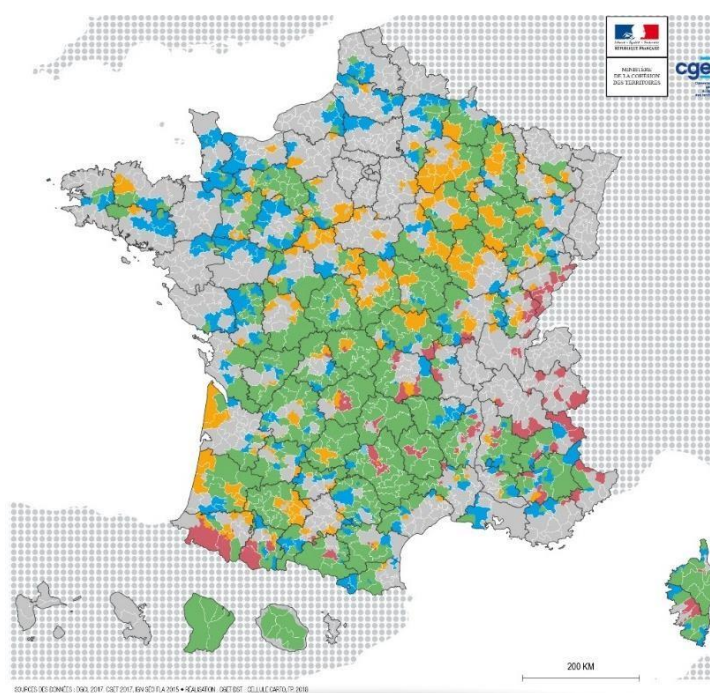
NB : Les ZFU ont été prolongées sous le titre « SFU-TE » (territoire entrepreneur).

## Les aides à la ruralité, désormais dans une vaste échelle intercommunale

Créées en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), les Zones de revitalisation rurale (ZRR) ont fait l'objet de redéfinitions en 2015 puis 2017.

Désormais déterminé à l'échelle EPCI, ce zonage recouvre actuellement 13.902 communes et 456 EPCI (outre 4.000 communes ayant bénéficié d'une prolongation du zonage antérieur jusqu'en 2023) et repose sur deux critères : une densité de population et un revenu fiscal médian (par UC) inférieurs ou égaux aux niveaux médian de l'intercommunalité.

Le ZRR procure des avantages fiscaux et sociaux aux entreprises qui s'y installent et portent sur différents secteurs d'activité (artisanat, commerce de proximité, médecins, pharmacies, aides à domicile, hébergement de personnes âgées dépendantes...). Elles ouvrent également droit à des bonifications de dotation pour les collectivités territoriales (dotation de solidarité rurale, fonds de péréquation territoriale au profit de la présence postale) et de subventions aux territoires ruraux. On recense en tout 42 mesures et dispositifs distincts.



### ZONES DE REVITALISATION RURALE MOUVEMENTS 2014-2018

#### 13 902 COMMUNES CLASSÉES EN ZRR

- Commune stable (classée en 2014 et en 2017)
- Commune entrante en 2017 (non classée en 2014)
- Commune entrante (au titre de la loi de finance 2018)

#### 4 074 COMMUNES NE SONT PLUS CLASSÉES EN ZRR MAIS BÉNÉFICIENT DES EFFETS DU CLASSEMENT (Jusqu'au 30 juin 2020)

- Commune sortante classée en zone de montagne qui continue de bénéficier du classement ZRR
- Commune sortante qui continue de bénéficier du classement ZRR

#### HORS CLASSEMENT

- Commune jamais classée

Il est à noter toutefois que, des suites des lois de décentralisation (Maptam, NOTRe), des communes isolées et fragiles ont été exclues du ZRR après leur rattachement à de grands ensemble intercommunaux plus hétérogènes.



# CONSEIL DE PROVENCE

52 avenue de Saint Just

13004 MARSEILLE

Tel : 04 13 31 27 03

Mail : [conseil.de.provence@departement13.fr](mailto:conseil.de.provence@departement13.fr)

Site web : <https://www.departement13.fr/conseildeprovence/>



---

Délégation Générale du Conseil de Provence