

Étude sur la diversité des ruralités

« Typologies et trajectoires des territoires »

Les capacités contributives des espaces ruraux aux transitions

Études de cas – avril 2024



agence nationale
de la cohésion
des territoires

Le rôle des études de cas, en complément de l'approche typologique

La typologie réalisée pour l'ANCT¹ en 2022 propose une lecture synthétique des capacités contributives des espaces ruraux aux principaux enjeux de transition écologique, économique, sociale et énergétique. Comme il s'agit d'une typologie nationale (pour les territoires de l'hexagone), elle ne peut pas constituer un diagnostic applicable de façon systématique aux territoires qu'elle analyse. Elle propose une lecture des possibilités des territoires ruraux **au regard des questions nationales**. En ce sens, elle ne remplace pas, loin de là, l'approche plus fine de chaque territoire, à partir notamment des données de *l'Observatoire des territoires*. En revanche, elle apporte un angle spécifique, susceptible de réinterroger les diagnostics territoriaux et de nourrir, pour les acteurs territoriaux et leurs partenaires, et d'orienter les dispositifs nationaux, régionaux et départementaux. Ces « zooms » territoriaux **ont vocation à illustrer l'usage possible de cette typologie**.

Les 4 enjeux de transition

La typologie s'organise autour de quatre enjeux de transition qui impactent les espaces ruraux :

Les transitions agro-écologiques mettent en évidence les territoires qui combinent une transformation importante de leur secteur agricole (les marqueurs sont les signes de qualité, l'implantation croissante d'activités (IGP), la part du bio et des circuits courts) à une place importante accordée aux espaces naturels protégés (les marqueurs en sont le nombre d'espaces classés dans différentes nomenclatures de protection) et une importante attractivité résidentielle et touristique.

Les transitions agro-industrielles regroupent les territoires qui combinent une forte présence de l'agro-industrie (production agricole et production agro-alimentaire), et une ouverture sur des marchés concurrentiels, européens et mondiaux. Il peut s'agir de grandes cultures ou de polyculture-élevage combinée à des industries agro-alimentaires ou des industries spécialisées (mécanique, platurgie, textile, micromécanique...).

Les transitions agro-métropolitaines combinent une agriculture productive (maraîchage, fruits et légumes) à une attraction métropolitaine croissante qui se traduit par l'évolution du peuplement et l'insertion croissante dans des échanges avec les métropoles voisines ainsi que par l'accueil de différentes fonctions supports des agglomérations.

Les transitions agro-techniques combinent une production agricole diversifiée (souvent grandes cultures, mais pas toujours) à l'implantation croissante d'activités de « back office », souvent liées aux questions environnementales : production d'énergie, traitement de l'eau et des déchets, mais aussi fonction logistique.

L'usage de la typologie

En complément des approches diagnostiques classiques, la typologie peut aider les acteurs locaux et leurs partenaires à formuler un fil rouge stratégique **étayé par la problématique qu'elle révèle**.

Les études de cas ci-après ont pour vocation d'illustrer l'usage possible de la typologie, autour de trois entrées :

En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les potentialités du territoire ?

Chaque typologie est accompagnée d'un bref commentaire qui synthétise les « points forts » du territoire en regard de la catégorie dans laquelle il est classé. Ces points forts permettent d'orienter le diagnostic, le cas échéant, et d'élaborer un « fil rouge » susceptible de mettre en cohérence les actions et les opérations. Ils permettent aussi de mieux situer le territoire dans son environnement et de mettre en évidence les interactions qu'il entretient avec d'autres territoires ou d'autres échelles.

En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les risques auxquels le territoire est confronté ?

Chaque catégorie formule une hypothèse de risques, ou de tensions auxquels peut être confronté le territoire. Cette hypothèse peut être utilisée pour mettre en place des actions de nature à réduire ou conjurer ces risques et ces tensions.

En quoi la typologie peut-elle permettre de différencier les politiques publiques en fonction des enjeux de transition propres au territoire ?

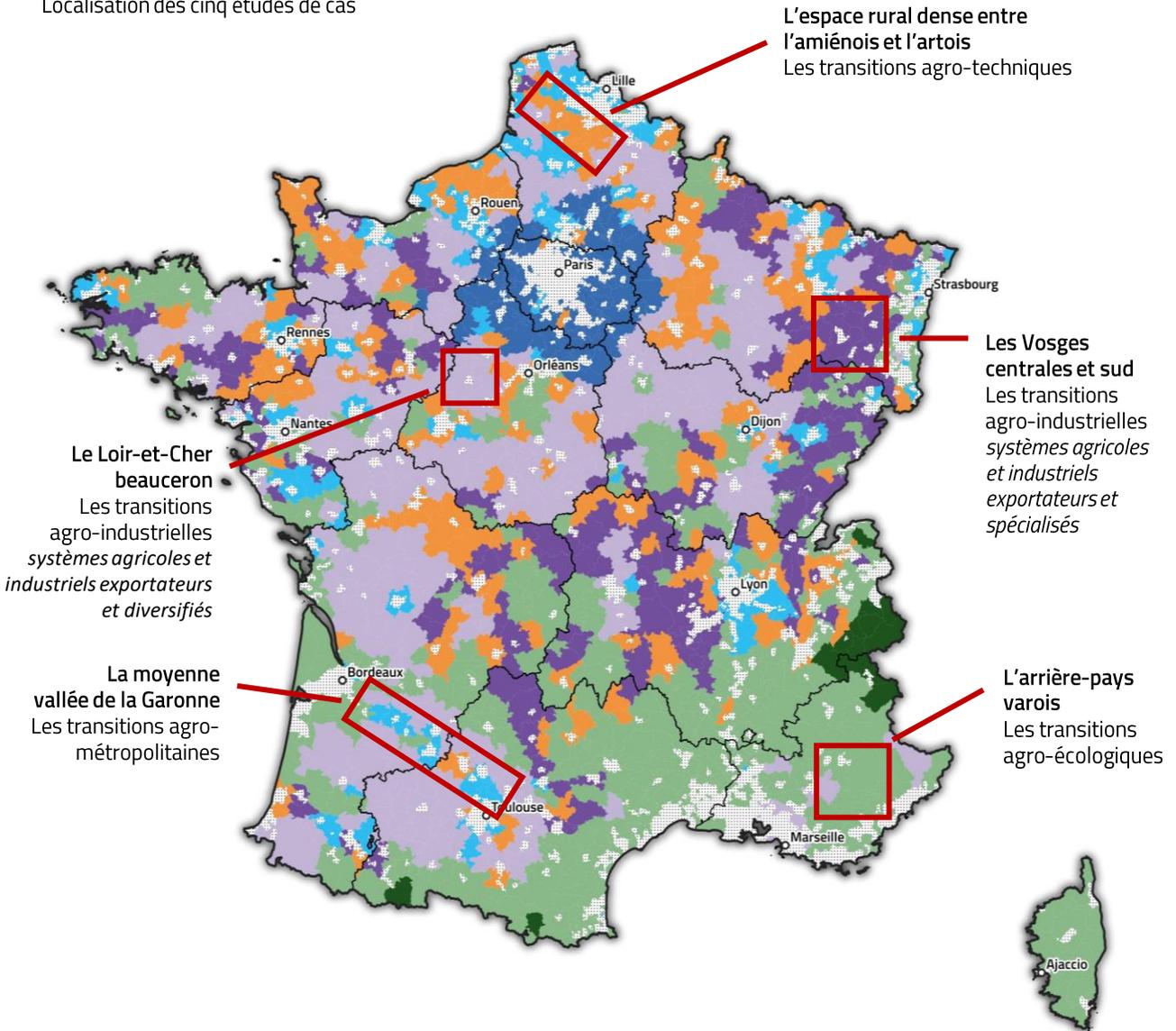
Dans le cadre des différentes politiques contractuelles —CRTE, ACV, PVD, villages d'avenir, territoires d'industrie ou autres— et des politiques locales, la typologie peut aider à construire un « point de vue » pour les acteurs territoriaux, constituant un support de discussion. La typologie peut aussi aider à ajuster les offres contractuelles de l'État en fonction des potentialités et des risques révélés par la typologie. Plus généralement, la typologie peut aider à préciser la posture des services de l'État vis-à-vis du territoire.

¹ L'étude complète est à retrouver sur le lien suivant : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/etude-sur-la-diversite-des-ruralites-typologies-et-trajectoires-des-territoires-1057>

Typologie systémique 2022

Les capacités contributives des espaces ruraux aux transitions

Localisation des cinq études de cas



Les transitions agro-écologiques

- systèmes à forte valeur naturelle ou agricole sous pression résidentielle et touristique
- systèmes à forte valeur naturelle sous forte pression touristique

Des espaces combinant des productions agricoles à forte valeur ajoutée (viticulture, arboriculture...) et des espaces naturels protégés, conjugués à une importante attractivité résidentielle et touristique.

Des espaces montagnards protégés (qualité paysagère, richesse du biotope) et très fréquentés; une économie principalement orientée vers le tourisme.

Les transitions agro-métropolitaines

- systèmes des métropoles à dimension régionale, sous pression résidentielle et économique
- systèmes de la métropole parisienne sous pression résidentielle et économique

Des activités diversifiées (fonctions support de type logistique, grandes cultures) tournées vers l'export et souvent incluses dans des groupes multinationaux, forte attractivité pour les actifs métropolitains.

Même profil que le type précédent, mais fortement lié à l'attraction parisienne et marquée par des déplacements domicile-travail de plus longue distance.

Les transitions agro-industrielles

- systèmes agricoles et industriels exportateurs et diversifiés, dans des espaces d'accueil de retraités
- systèmes agricoles et industriels exportateurs et spécialisés, dans des espaces d'accueil de retraités

Une économie agricole et industrielle (grande cultures /polyculture) fortement tournée vers l'international, des diversifications récentes (production d'ENR, traitement des déchets), importante vacance de logements, une tendance à la consommation d'espace.

Combinaison agriculture (polyculture-élevage) et industrie ; des établissements industriels spécialisés dans des savoir-faire précis et hérités (horlogerie, aéronautique) souvent inclus dans des groupes multinationaux, accueil de retraités

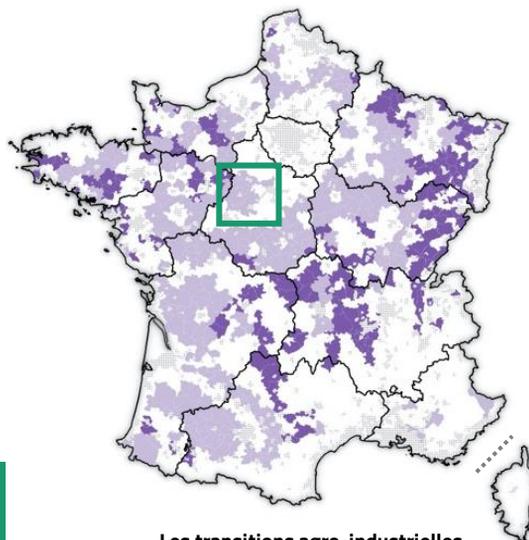
Les transitions agro-techniques

- systèmes fournisseurs de services à la production et énergétiques

Une économie combinant l'agriculture (polyculture-élevage) et le développement d'activités industrielles liées à l'environnement (traitement des eaux et des déchets, production de biogaz), métiers de la transition fonction support (logistique...), et la production d'énergie nucléaire.

Les transitions agro-industrielles : système agricoles et industriels exportateurs et diversifiés

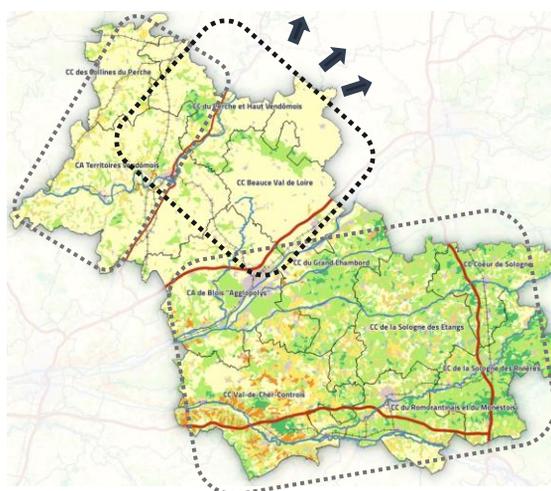
Au sein de la catégorie des territoires en transition agri-industrielles, les **systèmes agricoles et industriels exportateurs et diversifiés** se caractérisent par une puissante activité agricole et industrielle, tournée vers l'international dans des espaces qui offrent des disponibilités foncières (friches, logements vacants...), et peuvent capitaliser sur des ressources (naturelles et humaines). Ils sont marqués par une perte et un vieillissement de la population active (avec un risque de perte des savoir-faire) et un enjeu important de la nécessaire préservation des ressources (sols, eau, biodiversité...).



Le Loir-et-Cher beauceron, systèmes agricoles et industriels exportateurs et diversifiés

Le Loir-et-Cher : trois systèmes territoriaux structurés par trois vallées

Les vallées du Cher, de la Loire et du Loir organisent trois systèmes territoriaux : le sud du département entre Cher et Loire viticole, forestier et touristique, le prolongement du plateau beauceron entre Loire et Loir et le début des collines du Perche au nord du département jusqu'en Normandie. Le plateau agricole beauceron est couvert par plusieurs EPCI, 3 communautés de communes (Beauce Val de Loire, Perche et Haut Vendômois, Collines du Perche) ainsi que plus marginalement deux communautés d'agglomération (Blois Agglopolys, Territoires Vendômois). Polarisé par deux villes moyennes (Vendôme et Blois) et dans l'orbite métropolitaine d'Orléans, ces territoires ruraux sont structurés par un maillage de plusieurs petites villes et bourgs-centres (Morée, Marchenoir, Selommes, Oucques, Mondoubleau et Frétéval).

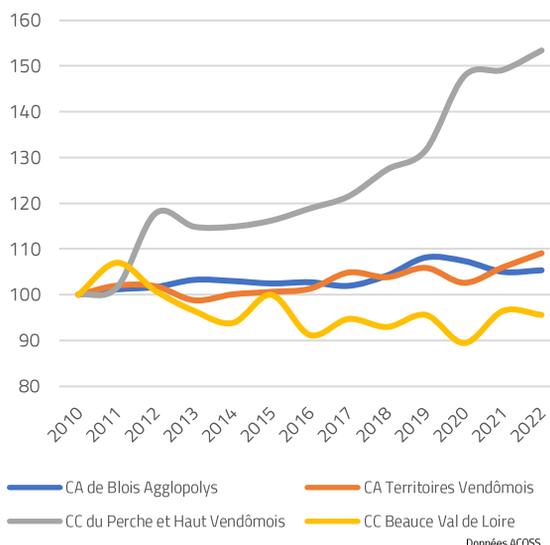


En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les potentialités du territoire ?

La fonction productive du territoire est liée aux terres fertiles de la plaine de la Beauce et au système agro-industriel associé, basé sur les grandes cultures, des exploitations internationales et une production majoritairement destinée à l'export. Cette vocation productive s'explique également par le tissu industriel hérité de la déconcentration industrielle de l'agglomération parisienne, notamment dans les secteurs de l'automobile, la pharmacie-cosmétologie et l'agro-alimentaire. Cet héritage industriel, toujours vivace, concerne les espaces ruraux soit par l'implantation d'entreprises industrielles, soit par la présence de sous-traitants ou encore d'une main d'œuvre ouvrière.

On retrouve également dans ces systèmes territoriaux d'autres fonctions, comme celles de la production d'énergies renouvelables (photovoltaïque, méthanisation) ou encore d'accueil de fonctions « support » comme le traitement des déchets. Ces territoires sont également des espaces de l'économie présente, tout en devant préserver leur patrimoine naturel et gérer leurs ressources face à l'installation ou au passage, des navetteurs quotidiens, des touristes, des néo-ruraux, du fait d'une situation de « grand Bassin parisien » et de la proximité ligérienne.

Evolution des effectifs salariés dans l'industrie de 2010 à 2022



En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les risques auxquels le territoire est confronté ?

Des conflits d'usages autour de l'agriculture productive

Un des moteurs économiques repose sur l'agriculture productive issue du modèle agricole beauceron, qui repose sur de grands tènements fonciers (céréales, maïs, colza, lin, etc.), avec des modifications importantes des milieux (intrants, drainage, pollutions diverses, etc.). Cette agriculture est fortement internationalisée, fortement dépendante des exports extérieurs et avec une faible valeur ajoutée locale. Ce modèle pose plusieurs conflits d'usages au sein du système territorial. Sur les modalités de gestion de l'écoulement de l'eau et ses perturbations provoquées

par les évolutions du paysage (suppressions des haies, fossés, etc.) d'abord. Entre les nouveaux habitants et les pratiques agricoles ensuite, ce qui traduit également une nouvelle sociologie des campagnes et la vision du monde rural. Avec la multiplication croissante des projets d'agrivoltaïsme enfin, associés par exemple avec du pâturage de moutons, qui s'installent parfois sur des terres arables (souvent les moins rentables).

Les défis du développement de l'activité industrielle

Héritiers de structures industrielles et/ou artisanales, on observe dans ces territoires un maintien de la dynamique productive. Deux exemples illustrent bien cette dynamique. Le premier est celui de l'industrie liée à la transition énergétique, avec par exemple le développement rapide d'une entreprise spécialisée dans le rayonnage métallique pour soutenir les panneaux solaires, pour l'agrivoltaïsme, la couverture des bâtiments agricoles ou encore les ombrières. Le développement de ce type d'activités doit faire face à plusieurs défis : le logement des salariés ou encore les

enjeux de sobriété foncière dans le développement des usines. Le second exemple est le développement de l'industrie du luxe, en particulier de maroquinerie, avec l'installation d'ateliers d'un grand groupe à Vendôme. La présence de ces sites de productions en ville permet de faire rayonner cette dynamique sur les territoires ruraux, avec un réseau de sous-traitance qui mobilise des savoir-faire précis (avec l'enjeu majeur de la formation) mais aussi avec les mobilités des actifs.

En quoi la typologie peut-elle permettre de différencier les politiques publiques en fonction des enjeux de transition propres au territoire ?

L'interpellation de la politique agricole

On retrouve peu de politiques publiques et initiatives locales pour faire évoluer le modèle agricole, avec des approches ciblées aujourd'hui sur la question de l'alimentation de proximité (comme le Plan Alimentaire

Territorial du Pays Vendômois). La trajectoire de transition de ce champ d'activités devra forcément dépasser le cadre territorial et impliquer les grands acteurs agricoles.

Dépasser le sentiment local de contradictions entre différents mots d'ordre nationaux

En particulier dans l'accompagnement du développement industriel, et lorsque celui-ci est mis en regard avec l'impératif de sobriété foncière. Ces injonctions qui peuvent apparaître comme des contradictions, provoquent l'incompréhension des acteurs locaux. La mise en œuvre de documents locaux de planification comme le PLUi et la

participation à des démarches comme Territoires d'Industrie semblent être des solutions adaptées pour définir les conditions d'une politique de renaturation et de coopération avec d'autres territoires, pour développer des projets industriels.

Accompagner les élus dans l'élaboration du récit partagé de la trajectoire de transition

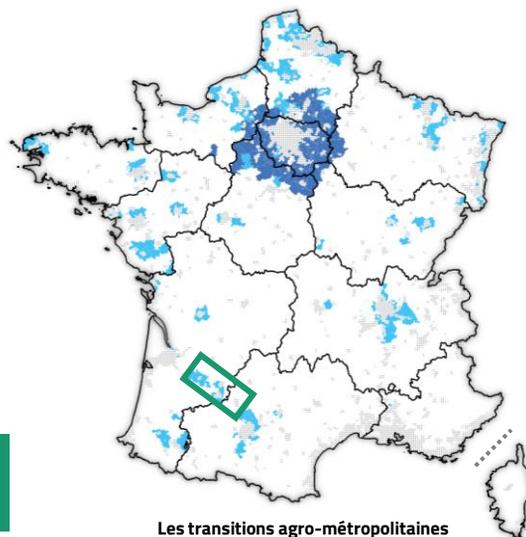
Les dynamiques productives ont des effets d'entraînement sur l'économie locale, sur le développement de l'économie résidentielle, des services ou encore de l'offre scolaire ou de santé locale et de la demande d'habitat au sens large (logement et services).

Dans cet espace rural productif, la mise en œuvre de politiques de transition à plus grande échelle passera sans doute par **l'accompagnement à la médiation locale, et par la production d'un horizon commun et d'un récit collectif de transition**, partagé avec l'ensemble des acteurs, en particulier le monde agricole.

Les élus locaux souhaitent accompagner cette dynamique et initient dans ce sens des projets locaux de transition comme des chaufferies bois. Le défi pour les petites collectivités reste de réussir à capter les financements dans les processus d'appels à projet ou à manifestation d'intérêt, comme les Tiers-Lieux de compétences portés par le Conseil régional. Ainsi les dispositifs comme Petites Villes de Demain semblent pertinents, en lien avec le CAUE.

Les transitions agro-métropolitaines : systèmes de métropole à dimension régionale

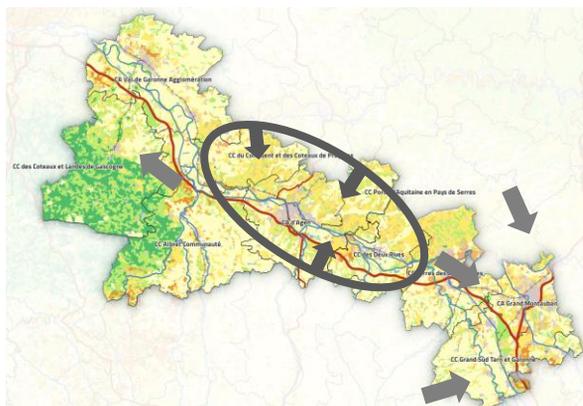
En termes de transition, la typologie nationale posait comme principal défi prospectif pour les **systèmes agro-métropolitains** celui de la coordination de différents modes d'occupation de l'espace péri-métropolitain (agriculture, habitat, fonctions productives, infrastructures de mobilités, etc.) ainsi que celui de la conclusion d'accords de réciprocités avec les villes centres.



La moyenne vallée de la Garonne, systèmes de métropole à dimension régionale

La vallée de la Garonne, de Marmande à Montauban

Ce territoire constitue un espace de « l'entre-deux » métropoles, Bordeaux et Toulouse, qui déterminent les spécificités des logiques territoriales : attraction bordelaise au Nord-Ouest, attraction toulousaine au Sud-Est, autonomie relative de l'espace central autour d'Agen, ville moyenne. Il est structuré par 6 communautés de communes et trois communautés d'agglomération, autour des villes moyennes de Marmande, Agen et Montauban. Cet espace est situé à cheval entre les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. Le fleuve Garonne détermine l'unité profonde de ce territoire, autant par son régime hydrologique que par ses périodes de crues et les périodes d'étiage, que par ses conséquences en termes d'occupation de l'espace agricole (céréales, fruitiers) et sa fonction de couloir de communication routière, fluviale (en particulier de loisirs) et ferroviaire, avec le projet à venir de LGV.



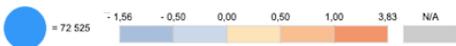
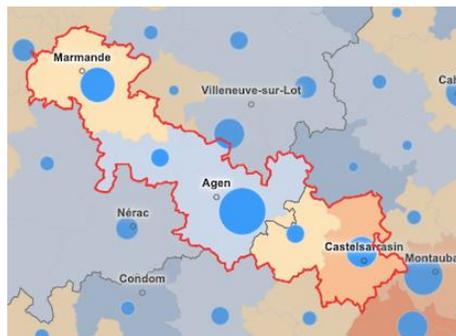
En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les potentialités du territoire ?

Les dynamiques de population de cet espace rural dépendent du degré d'insertion dans les orbites métropolitaines de Toulouse et de Bordeaux. Le cœur du système, autour d'Agen, est plutôt en déprise démographique, alors que les deux extrémités jouissent d'une croissance positive modérée.

L'activité économique dominante reste structurée par le monde agricole et les filières de transformation et de distribution alimentaires (fruits et légumes principalement). Le territoire est l'un des premiers producteurs nationaux de fruits et de légumes (fraise, prune, tomate).

Le rapport aux métropoles s'intensifie de manière particulièrement perceptible aux extrémités nord-ouest et sud-est du territoire par le développement de déplacements moyenne et longue distance, et, de plus en plus par l'implantation d'unités logistiques.

Cette position d'entre-métropole est appelée à s'accroître avec les travaux, puis la mise en service de la LGV Bordeaux-Toulouse.



Données INSEE/Observatoire des territoires

En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les risques auxquels le territoire est confronté ?

Le régime du fleuve et ses impacts sur le territoire

La Garonne structure l'ensemble du territoire, avec les alternances de périodes d'inondations et d'étiages, mais aussi la combinaison de nombreuses fonctions et usages notamment autour de la ressource en eau (pour l'eau potable, l'irrigation ou encore pour l'industrie). On retrouve

ainsi un ensemble d'enjeux proprement écologiques liés au fonctionnement hydro-écologique du fleuve et à l'évolution des principes d'aménagement : gestion des risques, ralentissement du ruissellement, préservation de zones d'expansion des crues.

Les évolutions du modèle agricole local

L'agriculture joue un rôle déterminant dans le territoire et est un moteur de l'économie locale, avec des productions agricoles diversifiées marquées par le maraîchage et la production de fruits et les effets d'entraînement amont et aval. Les enjeux agricoles en matière de transition sont nombreux, en particulier dans certains domaines (maïs,

maraîchage,...) qui sont fortement consommateurs d'intrants chimique et d'eau. L'agriculture demeure également un secteur très vulnérable au regard des enjeux de dérèglement climatique (rareté de la ressource en eau, températures extrêmes, augmentation des risques d'incendie...).

Les effets de la métropolisation

Le processus de métropolisation se traduit par une évolution du tissu économique et de la démographie. L'influence métropolitaine en matière d'économie se fait sentir dans deux domaines, le développement d'activités « support », liées à la fonction de couloir de communication comme logistique ou certains services en réseau, mais aussi d'activités en lien avec la transition écologique et énergétique comme le traitement des déchets. Certaines de ces activités économiques ont des besoins importants en

foncier, par exemple dans les zones d'activités bien desservies par les infrastructures. Sur le plan de la démographie, la proximité des métropoles a surtout un effet sur la croissance du nombre de ménages de retraités, des actifs avec des mobilités professionnelles de moyenne-longue distance ou d'acheteurs de résidences secondaires. Ces évolutions économiques et démographiques créent ainsi des tensions au sein de ce système territorial et des concurrences avec d'autres fonctions.

En quoi la typologie peut-elle permettre de différencier les politiques publiques en fonction des enjeux de transition propres au territoire ?

Réduire les vulnérabilités et accélérer les transitions

Dans un espace contraint, où différentes fonctions se font fortement concurrence, la mise en œuvre d'une stratégie globale de transition pourrait s'articuler autour de deux axes. Le premier consiste en la réduction des vulnérabilités naturelles et en particulier liées au fleuve mais aussi sociales, avec l'enjeu de la sécurisation des emplois précaires.

Le second repose sur l'accélération des transitions, en particulier sur différents éléments : l'évolution de l'agriculture industrielle (fruits, céréales, ...) et des industries alimentaires, l'évolution des fonctions supports, dont la logistique et l'appui aux nouvelles filières (recyclage, traitement de l'eau et des déchets, etc.).

Un espace en attente d'un récit stratégique

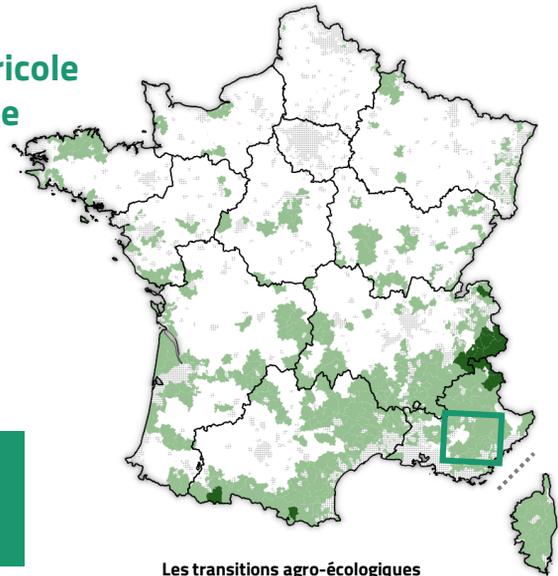
L'espace fait l'objet de nombreuses politiques publiques, à plusieurs échelles : un « plan Garonne » contractualisé entre l'État et les deux régions (Occitanie et Nouvelle Aquitaine) et l'ensemble des politiques territorialisées nationales (deux territoires d'industrie, quatre villes Action Cœur de Ville, trois Petites Villes de Demain, etc.). Cependant, au-delà des projets locaux de développement de chaque EPCI, un récit collectif peine à émerger, avec une déconnexion entre les stratégies locales de développement et de transition et les grands enjeux d'évolution de la vallée en matière d'agriculture, de gestion du fleuve, et de développement d'activité de support du développement métropolitain. Cette partie de la vallée de la Garonne pourrait faire l'objet

d'une intervention de type « axe Seine », dans la foulée de la construction de la LGV, liant les différents enjeux globaux et les stratégies locales. Ce récit serait à articuler avec les stratégies des deux espaces métropolitains bordelais et toulousains.

L'ensemble de la moyenne vallée de la Garonne pourrait être placée au centre d'un récit partagé et d'une intervention à cette échelle, afin d'impulser **des politiques de transition qui repositionnent le fonctionnement et la résilience du fleuve au centre des enjeux.**

Les transitions agro-écologiques : systèmes à forte valeur naturelle ou agricole sous pression résidentielle et touristique

En termes de transition, la typologie nationale posait comme principal défi prospectif pour **les systèmes à forte valeur naturelle et agricole** celui de l'équilibre entre conservation, protection, et exploitation des espaces naturels, la transformation des activités agricoles vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement et l'accueil de population dans ces espaces à forte exposition aux risques, notamment climatiques.



L'arrière-pays varois, système à forte valeur naturelle et agricole sous pression résidentielle et touristique

L'arrière-pays Varois, un territoire sous pression

L'arrière-pays varois se situe entre le très attractif littoral méditerranéen et le début des Alpes provençales. Plusieurs villes structurent ce territoire (Brignoles, Draguignan, Le Luc, Le Cannet-des-Maures, Lorgues, Les Arcs, etc), qui est organisé en deux communautés d'agglomérations et une communauté de communes. Les activités agricoles (particulièrement la viticulture) constituent un marqueur fort du territoire, tout comme la présence d'espaces naturels forestiers, qui connaît une forte pression résidentielle et touristique. Ce territoire est particulièrement vulnérable face au changement climatique, que ce soit par une exposition aux risques très importante (incendies, inondations) et par les pressions fortes sur les ressources, particulièrement sur la ressource en eau.



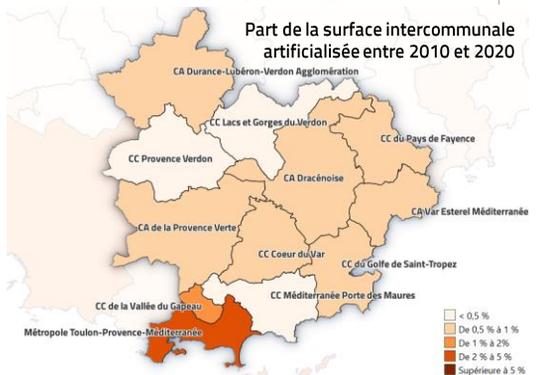
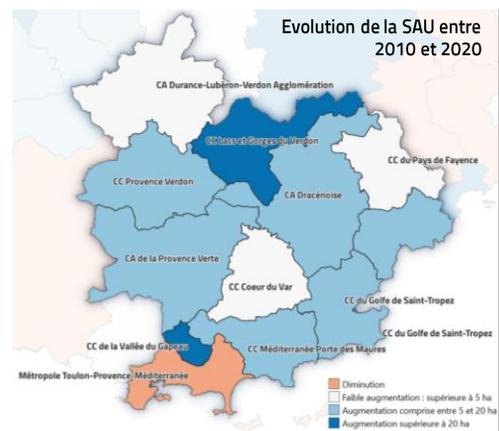
En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les potentialités du territoire ?

Cet espace rural se caractérise par la combinaison d'un grand nombre de fonctions (résidentielle, économique et naturelle) et avec une ressource foncière qui a une valeur très importante, liée à cette diversité d'usages.

L'arrière-pays varois connaît une forte dynamique résidentielle, avec une croissance démographique importante nourrie par un solde migratoire dépassant les 1,5% par an dans l'arrière-pays comme sur le littoral. Cette dynamique démographique entraîne des besoins importants en matière d'habitat et une pression sur le foncier pour construire des logements.

Par ailleurs, les activités agricoles poursuivent leur développement, marqué par une production viticole qui s'internationalise. Le Var est le département de métropole où la superficie agricole utilisée (SAU) connaît la croissance la plus forte (+17 ha sur la dernière décennie) avec une production brute standard (PBS) très élevée et marquée par la part importante d'agriculture biologique.

Les forêts recouvrent près de 65% de la superficie du département, avec une diversité d'essences et de nombreux espaces naturels sont protégés (par exemple sur la plaine et le massif des Maures avec Natura 2000, ZSC, ZPS, etc.).



Données INSEE/Observatoire des territoires

En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les risques auxquels le territoire est confronté ?

La superposition des conflits d'usages

Les nombreuses fonctions territoriales enchevêtrées entraînent une superposition de conflits d'usages, entre l'agriculture de vallée et l'urbanisation et entre l'agriculture de côtes et les forêts, très morcelées par la propriété privée.

Sur les ressources, l'eau se retrouve au cœur de nombreux conflits en particulier lors de la période estivale, où le niveau est le plus bas alors que la demande est la plus forte, avec les besoins pour l'irrigation agricole, l'augmentation de la population et les activités touristiques.

Ces tensions se sont accentuées au sein d'un système territorial qui s'est modernisé, industrialisé et mondialisé, par exemple dans l'agriculture entre les exploitants historiques et les nouveaux exploitants. L'exacerbation de ces conflits de valeur d'usages créent ainsi des difficultés à appréhender ces mutations et porter des politiques de transition.

La multiplication des stratégies à court terme d'adaptation au changement climatique

Le territoire est fortement impacté par les effets du changement climatique : augmentation de l'intensité et de la durée des épisodes de sécheresses et de canicules, atteinte aux valeurs écosystémiques des sols, etc. Ces phénomènes sont accentués par les pratiques locales, par exemple avec l'imperméabilisation et la pollution des sols. Face à ces effets qui menacent à long terme les systèmes territoriaux, les acteurs envisagent surtout des stratégies

d'adaptation à court terme, comme l'investissement des ménages et les hôtels dans des systèmes de climatisation, l'installation par des exploitants agricoles de leurs propres systèmes d'irrigation et de réserves d'eau, l'installation de murs pour lutter contre les incendies, etc. Ces stratégies d'adaptations, coûteuses, sont liées à la haute valeur d'usages de l'espace.

En quoi la typologie peut-elle permettre de différencier les politiques publiques en fonction des enjeux de transition propres au territoire ?

Augmenter les capacités de régulation locales

Il y a un enjeu fort en matière de régulation des usages sur le territoire, pour assister les élus locaux face aux enjeux de transition ou de préservation de la ressource en eau, dont certains territoires sont demandeurs.

La faiblesse des intercommunalités entraîne des difficultés dans la mise en œuvre de politiques publiques de planification territoriale (absence de PLUi-H, PLM, PAT ou de SCoT modernisé). Ce constat s'applique aussi dans la gestion des ressources en eau, avec 40% des communes qui gèrent la production et distribution d'eau potable en régie, et aucun EPCI de l'arrière-pays qui ne porte la compétence eau. Ce sont donc des espaces où la mise en œuvre de stratégies nationales de transition, par exemple le Zéro Artificialisation Nette, est particulièrement complexe, notamment par l'absence de cadres de planification. Ces territoires ont un

besoin urgent de planification et de régulation de l'usage des sols, alors que les autorités locales n'ont pas toujours la capacité institutionnelle ou politique de les mettre en œuvre.

Des initiatives régionales de responsabilisation peuvent venir appuyer les élus dans cette perspective, avec par exemple la volonté de création du Parc Naturel Régional des Maures par les élus locaux comme réponse aux enjeux de gestion des forêts, de prévention des risques (en particulier sur les incendies) et de régulation des usages sur cet espace naturel.

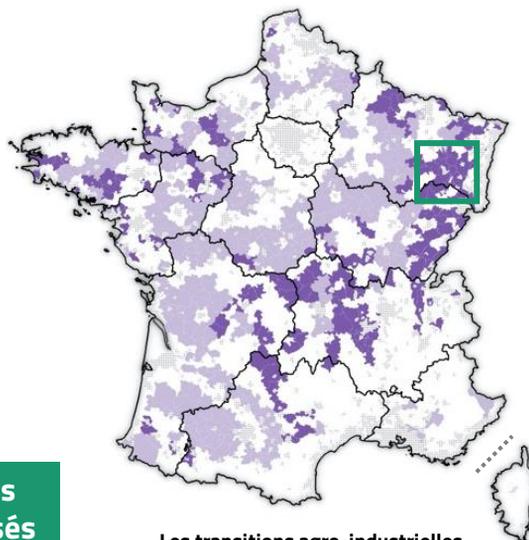
Expérimenter à partir d'objets stratégiques : un premier pas vers la planification ?

La ressource en eau, le rapport au grand paysage ou l'alimentation, sont des objets stratégiques au cœur des conflits d'usage (et de valeurs d'usages) et pourraient constituer un premier pas vers une normalisation de la planification territoriale et réglementaire. Des démarches prospectives et collectives avec les acteurs sur ces objets stratégiques pourraient constituer des préalables pour inciter aux processus de planification.

L'enjeu de la **régulation et la gestion des équilibres territoriaux est l'entrée principale pour l'élaboration d'une stratégie de transition** dans cet espace rural, dans un contexte d'une forte valeur d'usages et d'une exposition importante aux risques.

Les transitions agro-industrielles : systèmes agricoles et industriels exportateurs et spécialisés

Au sein de la catégorie des territoires en transition agri-industrielles, les **systèmes agricoles et industriels exportateurs et diversifiés** se caractérisent par une puissante activité agricole et industrielle, tournée vers l'international dans des espaces qui offrent des disponibilités foncières (friches, logements vacants...), et peuvent capitaliser sur des ressources (naturelles et humaines). Ils sont marqués par une perte et un vieillissement de la population active (avec un risque de perte des savoir-faire) et un enjeu important de la nécessaire préservation des ressources (sols, eau, biodiversité...).

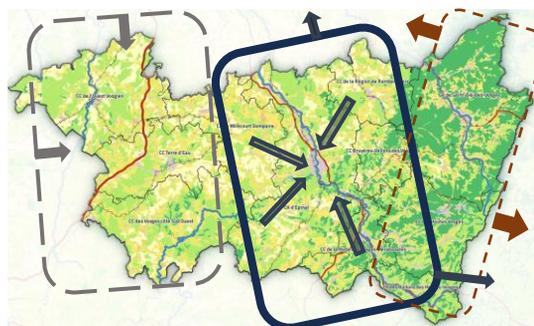


Les transitions agro-industrielles

Les Vosges centrales et du sud et leurs systèmes agricoles et industriels exportateurs et spécialisés

Le Département des Vosges : trois entités géographiques, trois systèmes productifs

A l'ouest, à l'écart du massif, dans un espace de plaine se déploie une production céréalière exportatrice, couplée à une filière eau (production minérale et thermalisme) et à une activité touristique curiale et de villégiature héritée et peu perméable aux mutations. A l'est, un système spécifique s'articule autour des activités du massif (tourisme) et un tissu industriel dispersé en vallée de la Meurthe. Un système spécifique aux Vosges centrales et du sud se dessine également, organisé autour de l'agglomération d'Epinal et de la Vallée de la Moselle et caractérisé par un tissu productif dominé par une filière bois mondialisée.

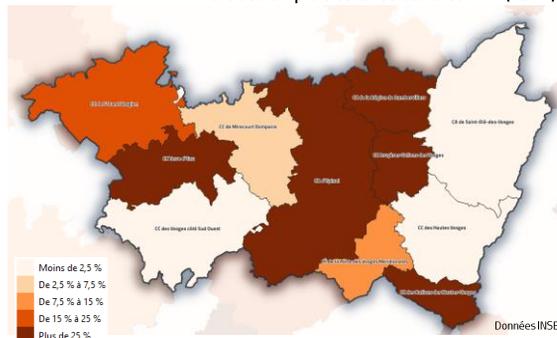


En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les potentialités du territoire ?

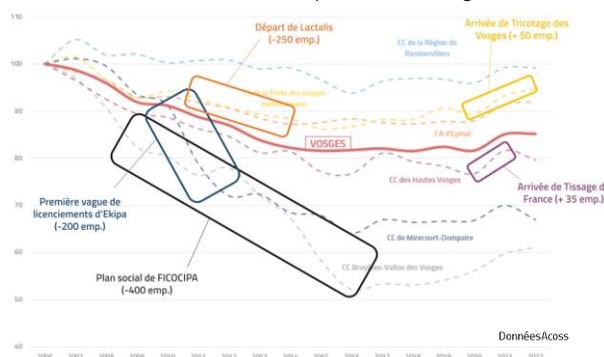
Ce territoire rural est marqué par une déprise démographique structurelle (diminution de la population de 8 % depuis 1982) et qui résulte principalement d'un fort déficit d'attractivité marqué par un solde migratoire annuel de -0,5 % en moyenne. Les causes sont multiples et connues des acteurs : un enclavement du territoire à toutes les échelles (à l'écart des aires métropolitaines), un habitat très dispersé qui allonge les distances, isole et ne contribue pas à la dynamisation de centre-bourgs, dont l'habitat est vétuste et dégradé (25 % du parc construit avant 1919).

Cette déprise est accentuée par la tension permanente sur un tissu économique encore peu diversifié. Marqué par une nouvelle décennie de départ de grands groupes dont Lactalis et Ficocipa et avec eux leurs sous-traitants, le modèle économique est à bout de souffle. Les territoires voient se concrétiser la crainte de devenir, à l'échelle de la mondialisation, un « territoire ressource » dépourvue d'appareil productif et subissant les logiques de désencastrement progressif du couple entreprise-ressource, sur lequel a capitalisé le territoire depuis des décennies sans chercher ou parvenir à se diversifier.

Part des emplois salariés dans les FTN (2021)



Evolution des effectifs salariés dans les parties centrales et sud du département des Vosges (Base 100)



En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les risques auxquels le territoire est confronté ?

L'enjeu de la diversification de la base économique du territoire

Dans ce territoire productif spécialisé, la diversification économique est un impératif. Par le programme « *Je vois la vie en Vosges* », le Département et les territoires ont engagé une intense stratégie de marketing territorial à des fins touristiques (+ 400 emplois depuis 2006), mais également présentes.

Les territoires entendent créer les conditions d'un renouvellement des conditions de leur attractivité et de dynamisation des centre-bourgs, à l'aune notamment du travail à distance. Cette diversification pose néanmoins des enjeux en matière de savoir-faire des actifs mais aussi de préservation et de valorisation des ressources naturelles du territoire.

Les défis de la reterritorialisation du système productif

Face aux départs d'entreprises et aux évolutions de l'économie productive, on peut identifier trois dynamiques de mutation du rapport entreprise-territoire :

- *La persistance et résistance dans la compétition internationale* se caractérise par la volonté de maintenir les grands groupes sur le territoire en offrant de nouveaux avantages compétitifs (potentiel de décarbonation de la chaîne de production, opportunités foncières pour des sous-traitants, efforts de compensation/renaturation, etc.). Ces activités économiques sont fortement exposées à la concurrence internationale et dépendantes de chaînes de valeur mondialisées, donc plus vulnérables.
- *Le changement de modèle sur le temps long, sans compenser directement les pertes* « à l'emploi près » mais en remplaçant la dépendance directe à de grands groupes par la dynamisation d'un tissu de start up et de

PME en lien avec les ressources du territoire et entretenues par la commande publique. Ce changement de modèle implique un renforcement d'autres fonctions, en premier lieu la fonction résidentielle, et présente un enjeu fort en matière de formation des actifs et de savoir-faire.

- *La réindustrialisation, souveraineté nationale et nouvelles échelles de consommation*, qui est caractérisée par l'accompagnement à l'implantation de groupes moteurs d'une éthique de production et de consommation « made in France » qui touche notamment la filière textile.

En quoi la typologie peut-elle permettre de différencier les politiques publiques en fonction des enjeux de transition propres au territoire ?

Les transitions leviers de développement, de coopération et de contractualisation

Les communes rurales ont fait le choix de s'inscrire dans des relations interterritoriales et intercommunales, de renforcer les liens entre urbain et rural, de s'inscrire dans des réseaux pouvant faciliter à terme la résolution d'enjeux des communes. La CA d'Epinal attire dans ce sens les communes rurales qui souhaitent voir s'organiser des politiques de mobilités notamment, un aménagement du territoire équilibré ou des dispositifs centre-bourgs. L'intercommunalité facilite également, par l'ingénierie déployée, les candidatures aux appels à projets.

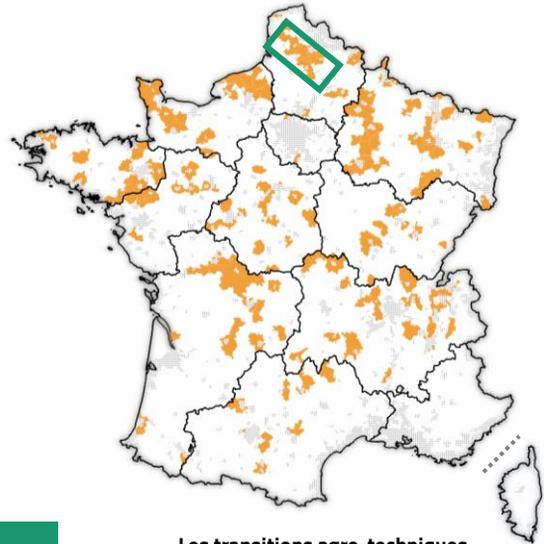
En parallèle, les CC rurales de Mirecourt-Dompaire et de la Région de Rambervillers coopèrent également avec la CA d'Epinal à travers la réalisation du SCoT des Vosges centrales, la démarche PAT, et des candidatures communes aux dispositifs comme Territoires d'Industrie. Des démarches uniques à l'échelle du Département des Vosges qui pour les communes des Vosges constituent des leviers d'entrée dans les transitions.

La CC de Mirecourt Dompaire souligne la facilitation des démarches permise par le SCoT et surtout la possibilité de porter de manière efficiente un ensemble d'enjeux de transition que l'intercommunalité n'était pas en mesure d'assurer : la rénovation thermique du bâti, les potentiels d'accélération en déploiement des énergies renouvelables. En parallèle, l'association de la Région de Rambervillers à la CA d'Epinal dans une candidature Territoire d'Industrie doit contribuer au maintien à Rambervillers des établissements industriels et contribuer à leur trajectoire de décarbonation.

Les dynamiques locales de transition sont à accompagner en renforçant les capacités des acteurs à engager ces démarches. Pour des territoires d'ores-et-déjà volontaires, dotés d'un récit, d'une stratégie de transition écologique, l'enjeu est celui de la valorisation des initiatives et l'accompagnement dans leur concrétisation et la possibilité d'aller plus loin.

Les transitions agro-techniques : systèmes fournisseurs de services à la production et énergétiques

En termes de transition, la typologie nationale posait comme principal défi prospectif pour **les systèmes agro-techniques**, celui de l'acceptabilité de la fonction de service à l'effort national de transition écologique. Par l'importance des infrastructures et équipements associés à la production et l'acheminement énergétique, la logistique, l'économie circulaire, ces territoires sont pré-fléchés dans les projets structurants de transition énergétique ou de décarbonation des filières. L'enjeu est donc celui de la possibilité d'une compensation des fonctions contributrices portées par ces territoires et de la nature qu'elle prendrait : une compensation nationale ou une réciprocité métropolitaine ?

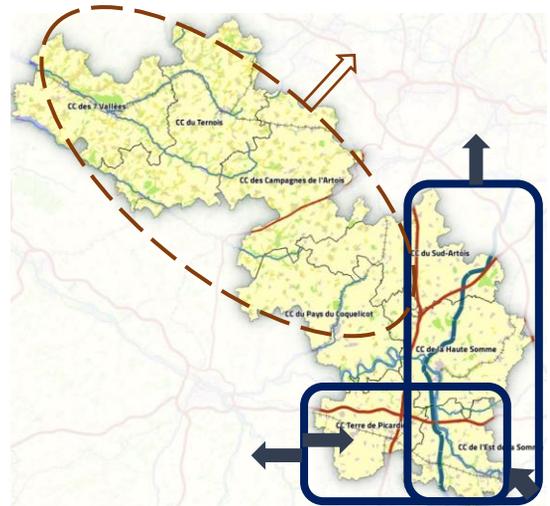


Les transitions agro-techniques

Les plaines de l'Artois et de l'Amiénois, des systèmes agro-techniques à dimension nationale

En Artois et Amiénois, des ruralités contributrices de fait, au destin commun mais sans appréhension territoriale commune

Les plaines du Pas de Calais et de l'Est Somme constituent deux systèmes fonctionnels a priori distincts et qui échangent peu. A l'Ouest, les campagnes ternoises et l'Artois se distinguent par leur dominante périurbaine et résidentielle, dans l'orbite des agglomérations urbaines du Nord. Les stratégies territoriales valorisent le cadre de vie offert par une armature villageoise dense articulée autour d'une petite industrie manufacturière et agro-alimentaire. A l'Est, lié aux infrastructures routières, ferrées et du futur Canal Seine-Nord Europe, se déploie un bassin industriel historique et exportateur autour des villes de Ham et Nesles selon un fonctionnement en clusters de proximité dessinant un micro-système productif local.



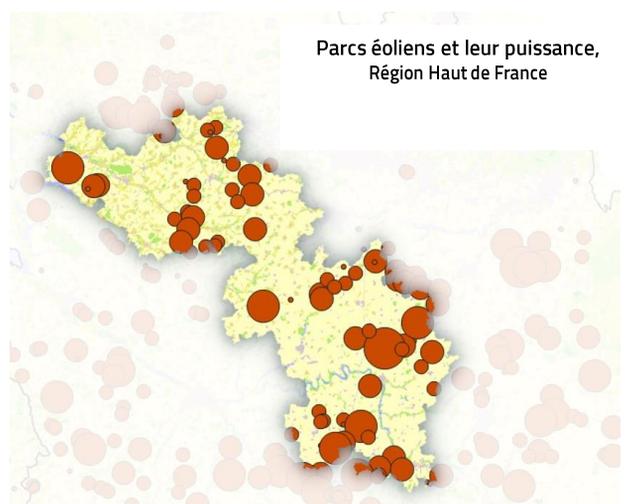
En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les potentialités du territoire ?

Ces espaces ruraux participent à des systèmes plus larges et sont unis par une fonction « contributrice » au fonctionnement de systèmes énergétiques et de services territoriaux plus larges qui marque les paysages et occupe du foncier.

Accueillant 2 000 éoliennes (soit 1 pour 3 000 habitants), la Région Hauts-de-France est la plus importante productrice d'énergie renouvelables éolienne à l'échelle nationale et ce territoire y contribue largement. On retrouve également des installations de production de biogaz, avec des méthaniseurs agricoles ou à partir de sites de traitements de déchets de particuliers et d'activités agro-industrielles.

Le territoire accueille également des fonctions de supports et de services avec l'accueil d'activités logistiques liées à la présence de l'autoroute A1 mais également au futur Canal Seine-Nord Europe.

Parcs éoliens et leur puissance, Région Haut de France



En quoi la typologie permet-elle de mieux formuler les risques auxquels le territoire est confronté ?

Une trajectoire de transition d'opportunité

Pour les élus locaux, ces systèmes « agro-techniques » et leur trajectoire de transition constituent une opportunité de développement pour le territoire. Localement, les élus n'expriment pas d'opposition à la production d'EnR par exemple, fiscalement les communes se considèrent gagnantes et les ménages bénéficient d'une tarification avantageuse.

L'inquiétude repose davantage sur la possibilité d'articuler ces implantations avec un projet de territoire jusque-là centré par endroit sur la qualité de vie et la qualité paysagère. Toutefois, on retrouve certaines tensions sur d'autres secteurs de transition, comme la sobriété foncière qui est jugée incompatible avec les grands projets étatiques structurants.

Des territoires supports de l'agenda national des transitions et de la décarbonation

La contribution à l'agenda national de transition énergétique du territoire n'est pas neuve : premier espace ciblé par le plan national de déploiement de l'éolien, support de ligne THT, etc. Cet espace voit sa contribution étendue à la transition économique du pays, vers davantage de décarbonation. Le projet du Canal Seine nord induit la

décarbonation des filières fret et logistique, et dont le chantier entend structurer la filière économie circulaire en lien avec le traitement des déchets. Aussi, les emprises foncières créées doivent contribuer à dynamiser le tissu industriel local et à la réindustrialisation du pays.

L'enjeu de formuler un récit stratégique commun

Ces fonctions restent néanmoins difficiles à appréhender pour les acteurs territoriaux, témoignant de ce qui reste un enjeu clé pour les ruralités, celui de l'appropriation locale de grands projets d'envergure extraterritoriale. L'implantation précoce de la filière EnR sur le territoire n'a jamais fait l'objet d'une stratégie territoriale ou d'une volonté d'en maîtriser le développement et de l'exploiter localement l'implantation de cette filière. Le Canal Seine-Nord Europe reste un projet régional, étatique, européen que peinent à

s'approprier les collectivités concernées et face auquel elles ne portent pas une voix collective mais échangent de manière directe et bilatérale avec l'Etat et la Région. Globalement la gouvernance de ces systèmes interterritoriaux, particulièrement stratégiques à l'heure des transitions, se caractérise localement par un manque de coordination qui bénéficie aux acteurs privés particulièrement moteurs de ces transitions.

En quoi la typologie peut-elle permettre de différencier les politiques publiques en fonction des enjeux de transition propres au territoire ?

Prendre en compte les contributions différenciées des territoires

Le discours local se caractérise finalement par une approche a-systémique des grands projets d'Etat : les « gagnants », ceux pouvant bénéficier de la proximité directe des projets, et notamment des infrastructures, ne souhaitent pas engager un travail interterritorial de coopération avec les territoires plus éloignés.

Cette logique s'avère porteuse du risque d'une appropriation à deux vitesses. D'une part, les entreprises elles disposent de cette appréhension systémique et seront en mesure, plus que les territoires, de s'insérer dans ces

logiques. D'autre part, l'absence de portage, de récit collectif interterritorial quant à ces grands projets fait peser le risque d'une fragmentation territoriale de leurs effets qui resteront très localisés et s'atténueront selon un gradient d'éloignement au projet. Une telle posture ne ferait qu'entretenir la posture de territoire « servant » dont les élus admettent les limites et dont ils souhaitent d'une certaine manière sortir.

Contractualiser par les réciprocity nationales

Une gouvernance de ces systèmes « hautement contributeurs » et pourvoyeurs de services interterritoriaux, peut-elle s'envisager ? Certains territoires soulignent des incohérences relatives à la mise en application du ZAN, du fait notamment des grands projets. Ils mettent dans ce contexte en avant leur contribution précoce aux transitions pour arguer d'une application différenciée et atténuée des objectifs de sobriété foncière. Dans ce sens, peut-on

considérer qu'une contribution à la transition nationale exempte d'une transition locale ?

Localement un récit stratégique commun et une posture politique reste à construire autour de cette fonction contributrice. Régionalement et nationalement, un statut et des réciprocity pourraient être imaginés pour des territoires supports des transitions nationales.