Fiche de synthèse –*Final Report* « Inner Peripheries: national territories facing challenges of access to basic services of general interest » - 08/01/2018

Réseau interdisciplinaire pour l'Aménagement et la Cohésion des Territoires de l'Europe et de ses voisinages
CNRS - CGET - Université Paris Diderot

PROFECY
Périphéries internes, territoires nationaux face aux défis de l'accès aux services de base
ESPON 2020
Rapport final - janvier 2018

Guillaume Lacquement
Professeur de Géographie
Université de Perpignan
UMR 5281 CNRS ART-Dev

Introduction
1. Analyse critique transversale
1.1. Les périphéries internes en Europe : trois modèles théoriques, quatre catégories opérationnelles
1.2. Les processus de périphérisation : trois modèles interprétatifs pour concevoir des stratégies d'intervention
1.3. Théories et concepts de la périphérisation : discussion et perspectives
2. Analyse appliquée au territoire français
2.1. La représentation des territoires français
2.2. Intérêt de l'étude et conclusions utiles aux acteurs de l'aménagement du territoire

Introduction

Ce travail de recherche appliquée intéresse la politique régionale de l'Union européenne et interroge les catégories spatiales construites pour identifier les contrastes régionaux de développement socio-économique et concevoir des stratégies d'intervention en faveur de la réduction des inégalités territoriales. Depuis la création du FEDER en 1975 et la réforme des fonds structurels en 1988, la manière de concevoir l'aide au développement régional a évolué dans le sens d'une délégation accrue de compétences et de prérogatives aux échelons inférieurs du système territorial, en particulier avec la création des programmes d'initiative communautaire comme le programme de développement rural LEADER. Cependant, les différences régionales restent principalement mesurées par le niveau de performance de l'économie qui distingue des régions en retard de développement (objectif n°1 de la réforme des fonds structurels de1988 et de la programmation 2000-2006), ou des régions moins développées (objectif « convergence » de la période 2007-2013, puis catégorie de la programmation 2014-2020). Dans cette perspective, le niveau de PIB par habitant isole des périphéries régionales, éloignées des principaux pôles de développement économique de l'Europe occidentale.

Le groupe de recherche entreprend de renouveler l'approche du fait périphérique en Europe par la notion de périphérie interne. Cette dernière renvoie à un fait complexe et multidimensionnel qui limite le potentiel de développement socio-économique des territoires. D'après l'hypothèse de travail, la périphérie interne se définit moins par la situation d'éloignement géographique que par les processus de *déconnexion* ou de disjonction des territoires par rapport aux territoires voisins. Le

consortium propose ainsi une autre manière de prendre en compte la distance géographique et l'accessibilité des lieux dans l'analyse des contrastes socio-économiques à l'échelle régionale.

Le travail aboutit à une typologie et à une cartographie des périphéries internes du continent européen. L'analyse détermine les principaux facteurs des processus de périphérisation pour envisager des stratégies d'intervention basées sur la gouvernance multi-niveaux et les approches territoriales intégrées, récemment développées au cours des deux dernières périodes de programmation dans la cadre de la politique de cohésion et de la politique de développement rural.

1. Analyse critique transversale

1.1. Les périphéries internes en Europe : trois modèles théoriques, quatre catégories opérationnelles

Pour saisir la situation de périphérie interne, trois modèles théoriques ont été conçus pour être convertis en quatre catégories opérationnelles, mesurables par des indicateurs choisis et cartographiables sur la base de deux unités spatiales de référence, les unités du maillage NUTS-3 et les unités d'un pavage géométrique composé de carrés de 2,5 kms de côté.

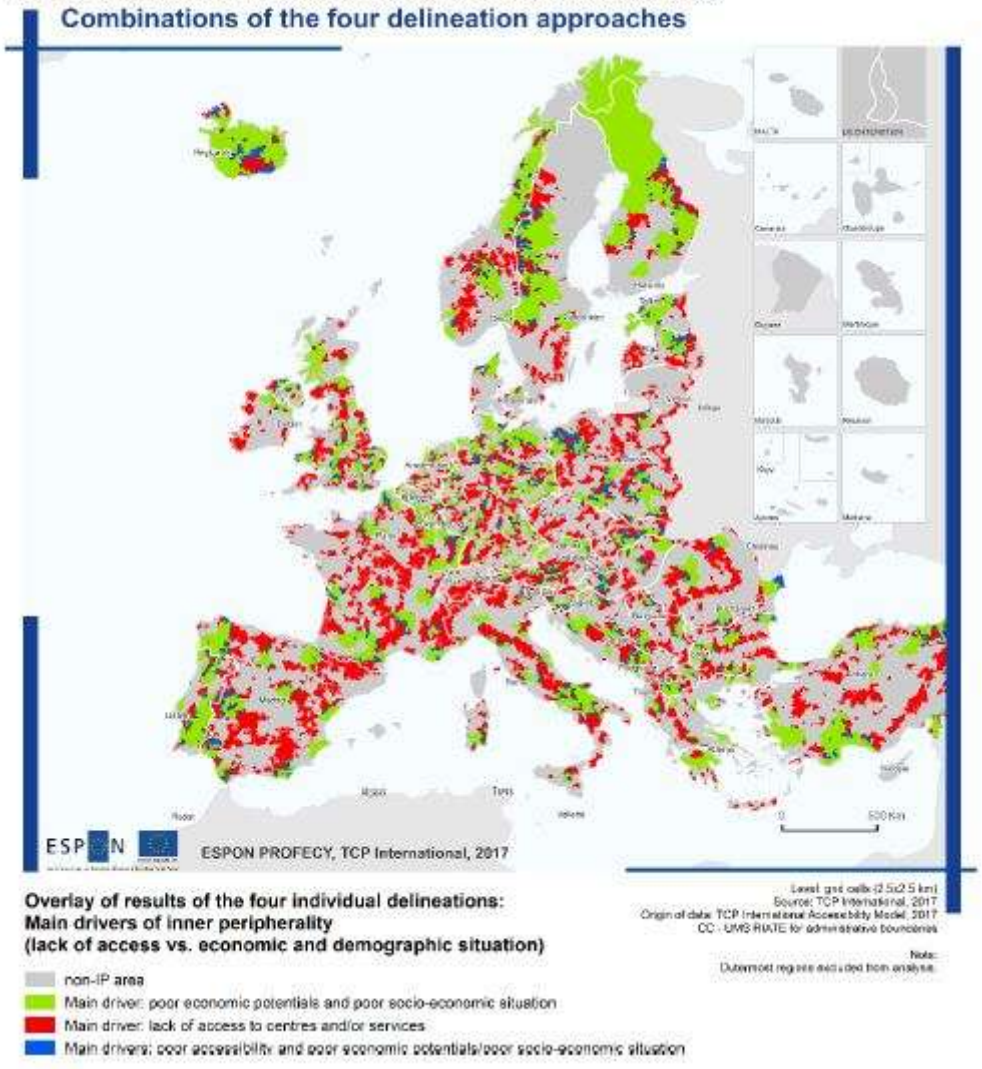
Les trois modèles théoriques visent à considérer le caractère complexe et multidimensionnel de la situation de périphérie interne. Ils s'intitulent respectivement : zones de faible potentiel de développement socio-économique ou zones interstitielles ; zones de médiocre accessibilité aux services de base ; zones de faible niveau de performance économique en raison de l'absence de *proximité organisée* (souvent associée à un manque d'influence, à l'éloignement des centres du pouvoir politique, au manque d'expériences en termes de gouvernance locale). Chacun des modèles peut s'appliquer à différentes échelles, à celle des zones rurales comme des quartiers urbains. Non exclusifs, les uns des autres, il peuvent être combinés pour restituer la complexité, la multi-causalité et la singularité du fait périphérique. La conception de ces trois modèles se fondent sur la discrimination de facteurs jugés *non spatiaux*, en tant que facteurs *non strictement associés à la distance*, pour privilégier d'autres composantes explicatives des processus d'évolution territoriale : la localisation et les types d'activités économiques (et des services en particulier), les niveaux de développement socio-économique, les modes de gouvernance, etc.., soit un ensemble de facteurs sur lesquels peuvent intervenir les politiques publiques.

La conversion de ces trois modèles théoriques donne naissance à quatre catégories opérationnelles, distinguant plusieurs situations de périphérie interne, non exclusives les unes des autres et privilégiant les réalités fonctionnelles de niveau infrarégional. Ces principes expliquent d'une part le choix des variables et de leur distribution pour caractériser les catégories (population, densité, structure par âge, solde naturel, solde migratoire, PIB/habitant, chômage par sexe et par âge, chômage de longue durée, niveau de scolarité de la population, part des jeunes sans formation, prix des marchés immobiliers, accessibilité par le rail et la route), et d'autre part le choix des unités spatiales de référence (maillage NUTS-3 et pavage géométrique). Un travail minutieux de construction de la base de données a été entrepris en mobilisant les données statistiques nationales (aux niveaux NUTS-3 et LAU-2) et en recourant à la plateforme collaborative Open Street Map pour laquelle la question de la fiabilité des données a exigé des vérifications.

Quatre situations de périphérie interne sont caractérisées et cartographiées. La première se distingue par la faible accessibilité aux centres régionaux, calculée sur la base des temps de parcours. La projection cartographique reflète la densité et la hiérarchie des différents réseaux urbains nationaux. La deuxième se définit par le faible niveau de potentiel économique, évalué en fonction de l'accessibilité régionale. La localisation de la périphérie intérieure dépend alors de l'organisation des réseaux de transport (densité, hiérarchie, nœuds). La troisième correspond aux zones de faible

accessibilité aux services de base : neuf services de base ont été sélectionnés dont l'accessibilité est mesurée au niveau local par les temps de trajet. Les zones en déclin forme la quatrième et dernière catégorie qui aborde la périphérie comme un processus et mobilise deux variables socio-économiques (chômage, PIB/habitant) et une variable démographique (émigration) en supposant que l'absence de *proximité organisée* est explicative des processus récessifs (spirale dépressive). Pour chaque catégorie, une réflexion approfondie a été menée sur la détermination des seuils statistiques en fonction de moyennes nationale ou régionale. Le travail a donné lieu à une production cartographique systématique de qualité, présentée de manière exhaustive dans les annexes. Enfin, les quatre catégories ont été combinées dans une matrice afin de prendre en compte la diversité des situations périphériques et de déterminer des zones à risques.

Map 4.6: Combining the four delineations: main drivers of inner peripherality.



D'après la résultats, les périphéries internes s'étendent sur 45,4% du territoire européen. Selon la typologie établie et les combinaisons réalisées, le fait périphérique se caractérise sur 21,1% du territoire par la médiocrité du potentiel économique et de la situation démographique, sur 20% du territoire par les faiblesses de l'accessibilité aux centres économiques et aux services de base, et sur 4,3% du territoire à la fois par les faiblesses de l'accessibilité et la médiocrité du potentiel socio-économique et de la situation démographique. La cartographie localise le fait périphérique principalement dans les régions montagnardes et insulaires, ainsi que dans les régions en situation frontalière ou en situation de limite administrative. Elle discrimine nettement la distribution spatiale

des périphéries internes entre zones de faible accessibilité et zone de dépression démographique et de difficultés économiques. Elle révèle également des situations inattendues : les régions de faible densité semblent plus souffrir de la médiocrité de la situation économique que des conditions de l'accessibilité, comme en Scandinavie et en Islande, mais c'est aussi apparemment le cas en Allemagne orientale, en Europe orientale, au Portugal ou dans le Mezzogiorno en Italie.

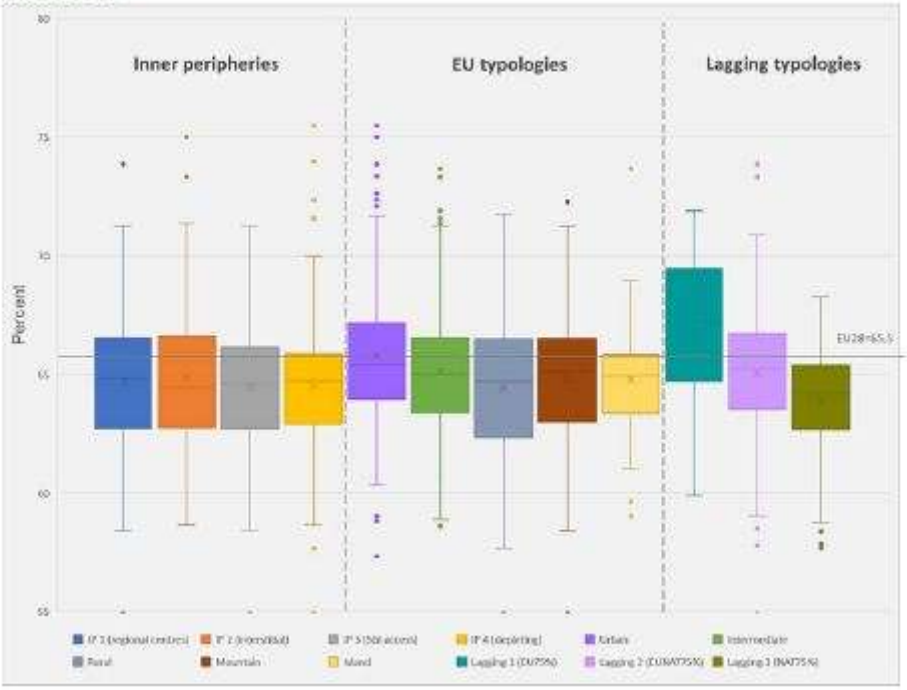
Ces résultats conduisent le groupe de recherche à caractériser les situations de périphérie interne par une tâche de classification. Un tableau à double entrée croise les quatre catégories opérationnelles avec les trois niveaux de développement socio-économique de la politique régionale de l'Union européenne, distingués par la valeur du PIB/habitant. Cette analyse bidimensionnelle est traduite par des documents graphiques et cartographiques dans le but de dresser les différents profils socio-économiques des périphéries internes. Le traitement statistique montre que le fait périphérique ne se réduit pas aux catégories établies qui localisent les régions les moins développées aux extrémités orientales, méridionales et en partie occidentales du continent européen. Il n'est pas exclusif des régions en difficultés économiques, il s'exprime dans de nombreuses régions d'Europe occidentale connaissant des situations de développement socio-économique variées.

D'autres catégories spatiales ont été mobilisées pour ce travail de comparaison des écarts et des similitudes des profils socio-économiques (zones de montagne, zones insulaires, zones rurales). Les périphéries intérieures se distinguent des autres catégories spatiales par le déséquilibre du sex ratio et le vieillissement plus prononcé de la population, le niveau d'émigration de la population jeune et qualifiée, également, qui s'affirme comme l'une des caractéristiques les plus spécifiques. Par contre, les autres variables dressent des profils socio-économiques plus nuancés : le niveau de performance économique demeure médiocre généralement, mais les profils ne sont pas clairement défavorables en ce qui concerne la création d'entreprises et l'accessibilité aux services de base ; le marché du travail reste dynamique et la part de l'emploi manufacturier globalement élevé.

L'étude s'intéresse à la dynamique des périphéries internes depuis les années 2000 et détermine des trajectoires d'évolution des profils socio-économiques. Le traitement statistique révèle l'ancienneté relative du fait périphérique et souligne les situations régionales de décalage ou de décrochage par rapport aux ensembles nationaux comme l'accentuation du vieillissement de la population en Allemagne orientale, l'aggravation du chômage dans les pays méditerranéens ou le déclin des pays d'Europe centrale et orientale.

Au final, le profil socio-économique des périphéries intérieures se rapproche de celui des régions les moins développées et des zones de montagne, mais aussi des zones intermédiaires et des régions rurales. Les dynamiques récentes se traduisent par une accentuation des processus récessifs, en particulier dans les régions périphériques de type 2 (zones de faible potentiel économique) et de type 4 (zones en déclin).

Figure 4.1: Ratio of working age (15-64) population in Europe by IP delineations and EU regional typologies, 2015



1.2. Les processus de périphérisation : trois modèles interprétatifs pour concevoir des stratégies d'intervention

L'analyse dynamique envisage les changements de catégorie et entreprend la détermination de zones à risque, considérées comme des zones de vulnérabilités potentielles pouvant conduire à la situation de périphérie interne. Le groupe de recherche se focalise ici sur les processus de périphérisation et la recherche des causalités. A cette fin, trois modèles interprétatifs ont été construits en idéaux-types puis ont été confrontés aux enseignements d'études empiriques localisées pour servir de base à la conception de stratégies d'intervention.

Les modèles interprétatifs se distinguent selon trois types de facteurs jugés décisifs : la distance aux centres, la faible accessibilité aux services de base, le faible niveau d'interaction sociale. Abstractions théoriques à valeur heuristique, ils ont vocation à interpréter le fait périphérique et à comprendre les logiques déterminantes qui infléchissent les processus de périphérisation. Le premier modèle (enclaves de faible potentiel économique) s'appuie sur une interprétation gravitaire classique pour isoler des enclaves exclues des avantages de l'agglomération : la distance géographique engendre des coûts supplémentaires qui pénalisent les économies locales et régionales dans un système mondialisé et concurrentiel et réduisent les possibilités d'investissement dans les infrastructures et les services de base. Dans le second modèle (zones de faible accès aux services de base), la distance géographique a pour effet de limiter l'offre et l'accès aux services de base, ce qui crée des conditions défavorables au regard des capacités d'investissement et de développement. Le troisième modèle (zones marquées par des processus a-spatiaux de périphérisation) se détache des deux précédents par son approche relationnelle des mécanismes de développement économique. Il postule que le faible niveau d'interaction sociale contraint la circulation des flux d'information, limite les possibilités de gouvernance locale, et que la dépendance aux héritages économiques et structurels verrouille les capacités d'initiative et d'innovation.

Figure 5.2: Descriptive Model of Type 1 Inner Periphery Processes

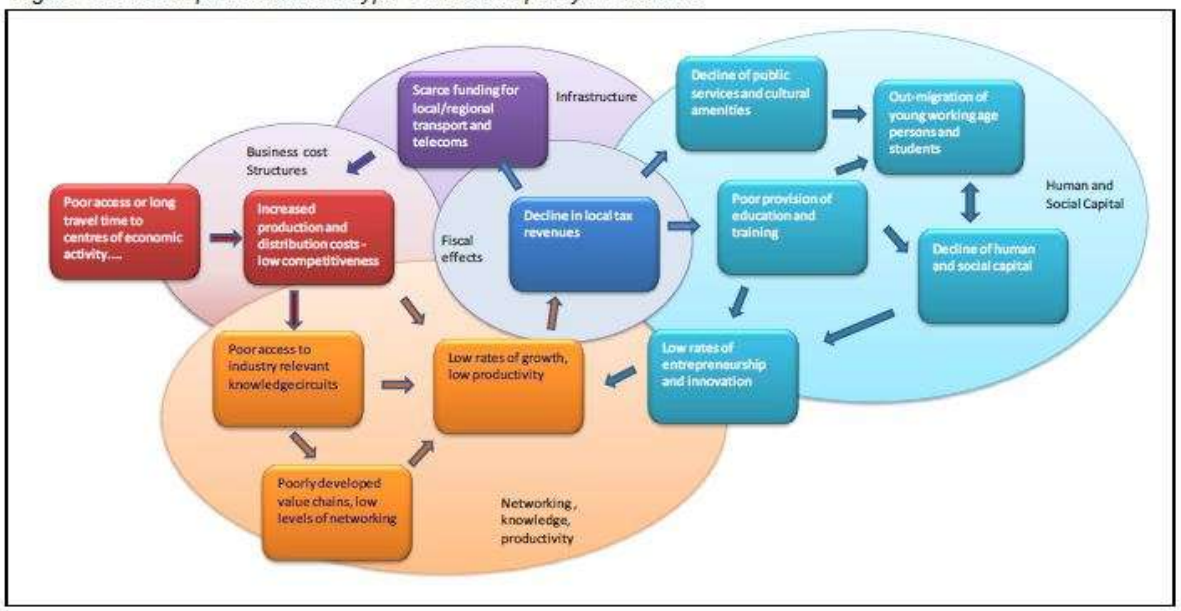
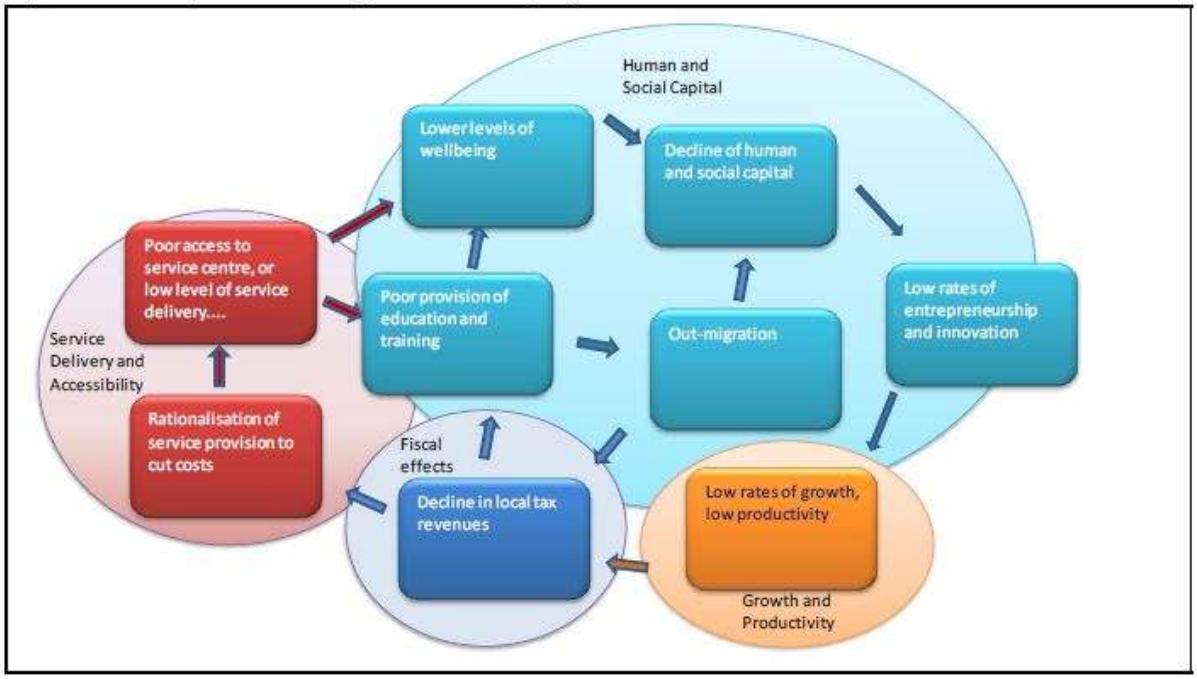
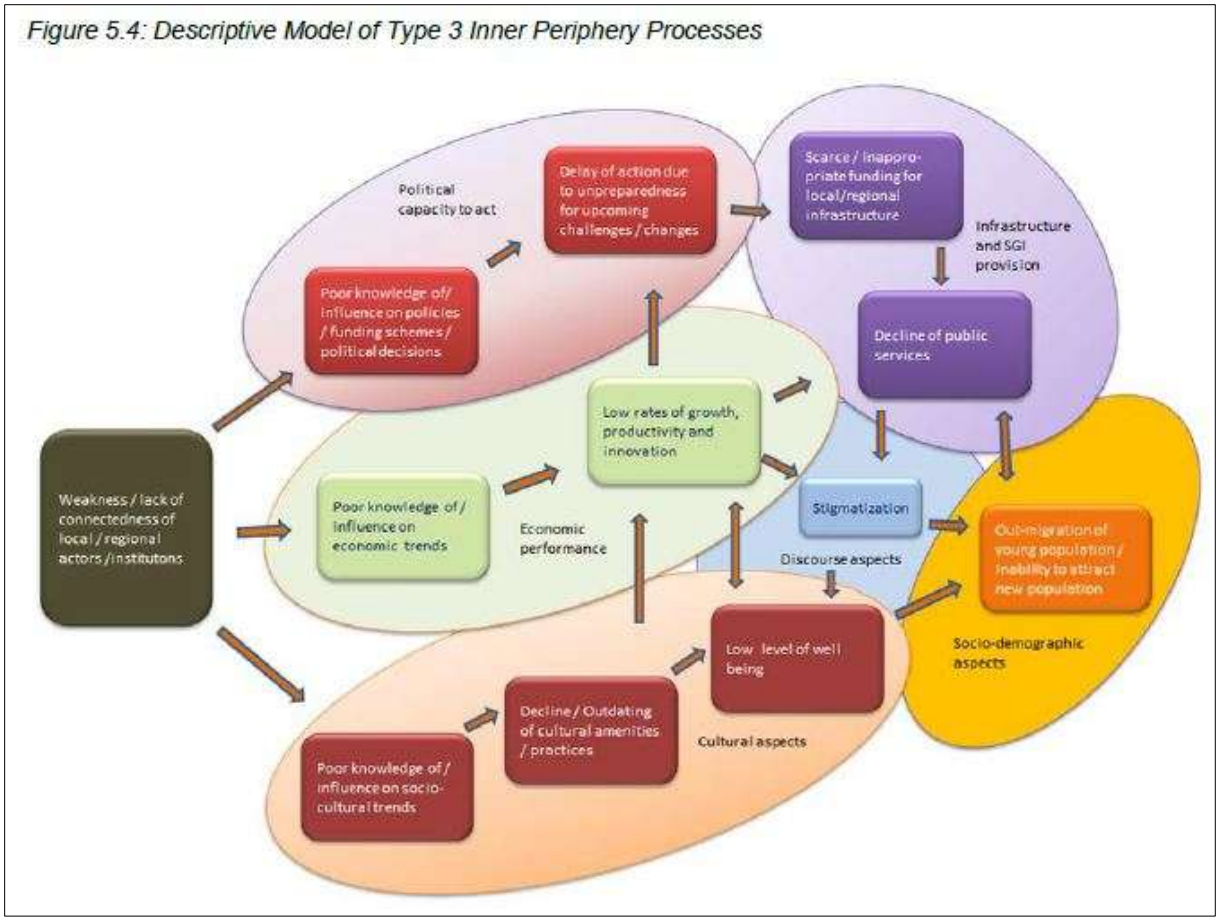


Figure 5.3: Descriptive model of Type 2 Inner Periphery Processes





Les trois modèles interprétatifs n'excluent cependant pas les processus hybrides. Tout d'abord, la localisation géographique est à l'origine d'une situation d'éloignement et/ou d'enclavement, qui conditionne le niveau d'accessibilité et qui est amplifiée par la médiocrité des infrastructures de transport. Ensuite, le fait périphérique est accentué par les évolutions du système global : la métropolisation marginalise les zones rurales et les petites villes ; la mondialisation affecte les régions situées à l'écart des centres de l'activité économique. Il peut être aggravé par une crise conjoncturelle ou par la transformation du système économique, comme dans les pays post-socialistes. Dans le même temps, le changement démographique affaiblit les structures sociales en raison du vieillissement et de l'émigration de la population jeune et qualifiée. Il s'ajoute enfin aux lacunes des structures de gouvernance locale et de leur articulation aux niveaux supérieurs du système territorial. Ces facteurs se combinent et conduisent à l'ajustement de l'offre en services de bases ; ils réduisent la diversité des économies locales ainsi que le potentiel d'innovation.

Sept études de cas ont été sélectionnées de manière à représenter les situations de périphérie interne mises au jour dans la matrice des catégories opérationnelles. Le protocole comprenait deux tâches principales. La première a consisté à un traitement statistique de données qui visait à mesurer le niveau de développement socio-économique à l'échelle régionale et à prendre en compte les contrastes socio-économiques à l'échelle locale. La seconde a mobilisé les méthodes qualitatives comme l'étude des documents programmatiques (stratégies de développement, documents de planification, etc…) et les enquêtes sociologiques sous la forme d'entretiens semi-directifs. Ces enquêtes ont ciblé en particulier deux groupes d'experts (d'une part, les acteurs locaux et régionaux responsables des stratégies de développement et de la planification ; et d'autre part des scientifiques et des journalistes). Par l'application d'une méthode de diagnostic et de prospective collaboratifs, couramment utilisée en sciences sociales dans les pays germaniques, la méthode Delphi (Rowe, Wright, Bolger, 1991 ; Häder ,

Häder, 2000), ces entretiens avaient pour but d'évaluer le niveau d'impact des facteurs de périphérisation.

Les données recueillies ont été traitées au filtre de cinq entrées thématiques : définition de la périphérie, facteurs de périphérisation, perception locale du fait périphérique, stratégies d'adaptation et scénarios d'évolution. Les acteurs locaux définissent globalement le fait périphérique comme un phénomène relatif à la situation des territoires voisins, qui s'exprime par la distance aux centres, le niveau d'accessibilité aux infrastructures et aux services de base, les évolutions démographiques et économiques récessives (1). Ils soulignent l'incidence des phénomènes de disjonction territoriale dus à l'éloignement, aux contraintes du relief (notamment en zone de montagne), mais aussi aux limites administratives et politiques (2) : ces dernières déterminent la distribution spatiale des investissements et la localisation des infrastructures et des services. Les difficultés économiques locales entraînent l'émigration des jeunes et des personnes qualifiées, parfois amplifiée par l'effet tunnel des aménagements réalisés dans les infrastructures de transport et de communication. Le sentiment d'oubli et d'abandon pèse sur les représentations qui valorisent cependant la spécificité des identités locales (3), le rôle des valeurs traditionnelles familiales et communautaires comme potentiel de développement (4). La méthode Delphi a principalement été utilisée pour bâtir des scénarios d'évolution, soit positifs, soit négatifs, récapitulés dans un tableau présentant les facteurs de réduction et d'aggravation de la situation périphérique.

Table 6.3: Factors lessening and strengthening peripheralization pointed by interviewees

Factors lessening the peripheralization	Factors strengthening the peripheralization
- Stable numbers of residents	- Decreasing numbers of residents
- Decrease in ageing	- Increase in ageing
- Increasing numbers of NGOs	- Decreasing numbers of NGOs
- Increasing or at least stable numbers of well-educated people	- Decreasing numbers of well-educated people
- Increasing or at least stable numbers of jobs	- Decreasing numbers of jobs
- Increasing individual income	- Stable or decreasing individual income
- Increased SGIs access	- Decrease or stable access to SGI
- Development of the transport system	- Slowdown in development of the transport system
- Increase or at least stable level of national subsidies	- Stable or decreasing cooperation of local authorities within the region
- Increase or at least stable access to information on policy supply	- Stable or decreasing levels of national subsidies
- Stable access to policy networks	- Decreasing or stable access to information on policy supply
	- Stable or decreasing access to policy networks

Ces travaux quantitatifs et qualitatifs sont synthétisés par un schéma explicatif des processus de périphérisation. Ils ont permis de repérer des exemples de *bonnes pratiques*, de décrire les effets des politiques publiques en cours d'application, et de retenir les cadres institutionnels les plus favorables pour concevoir de nouvelles stratégies d'intervention. Les conclusions de l'étude s'orientent clairement vers une meilleure articulation des instruments de politique publique et vers l'application des approches territoriales intégrées de type CLLD (Développement Local mené par les Acteurs Locaux), comme le programme LEADER en particulier. L'objectif est de réduire les phénomènes de disjonction territoriale par le renforcement de la proximité géographique et relationnelle. L'intervention cible le renforcement des infrastructures de transport et des systèmes logistiques, comme l'amélioration de l'offre et de l'accès aux services de base. Mais les recommandations insistent aussi sur les enjeux liés à l'interaction des acteurs locaux, aux niveaux

d'insertion dans les réseaux territoriaux et à la capacité des institutions, des organisations et des entreprises à établir des liens vers l'extérieur. Cela suppose l'institution de systèmes de gouvernance multi-niveaux capables de soutenir les initiatives endogènes en faveur de la valorisation des ressources socio-économiques locales. Le rapport fait le lien avec une communication récente (2017) de la Commission européenne sur les stratégies visant à renforcer l'innovation et la coopération interrégionale dans les régions les moins développées et en transition.

Figure 7.1: Outline Intervention Logic[k]



Ces orientations de base sont appliquées aux trois modèles interprétatifs pour être déclinées en une dizaines de stratégies d'intervention. Ainsi, les orientations destinées au premier modèle (enclaves de faible potentiel économique) préconisent l'amélioration de l'accessibilité par des investissements directs dans la modernisation des infrastructures de transport et dans les nouvelles formes de mobilité ; pour éviter l'effet tunnel, elles recommandent dans le même temps des mesures d'accompagnement visant à renforcer les capacités d'organisation sociale et institutionnelle à l'échelle locale par le développement du partenariat urbain/rural, le soutien aux PME et le maintien de l'offre en services de base. Dans le cas du deuxième modèle descriptif (zones de faible accès aux services de base), l'accent est mis sur le renforcement de l'attractivité résidentielle et sur le recours aux nouvelles technologies pour réduire l'effet de distance et/ou d'enclavement géographique concernant l'accès aux services de base ; ici, l'amélioration de la gouvernance locale doit jouer un rôle décisif dans la mise en cohérence de l'offre. Enfin, les zones marquées par des processus a-spatiaux de périphérisation qui caractérisent le troisième modèle descriptif doivent pouvoir bénéficier d'une meilleure insertion dans les réseaux territoriaux et d'une amélioration des conditions de la vie locale afin de renforcer les capacités endogènes de développement socio-économique.

Plusieurs stratégies d'intervention sont alors proposées aux quatre niveaux du système territorial. Au niveau local, il revient la charge de développer une véritable capacité stratégique. Celle-ci dépend d'un diagnostic précis des atouts locaux, d'une vision transversale du développement local et d'une meilleure insertion dans les réseaux territoriaux, pour privilégier des actions en faveur du renforcement du *capital territorial* : mise en réseau des acteurs, renforcement de la démarche participative, qualification de la main d'œuvre locale et attraction de la main d'œuvre qualifiée, recours aux nouvelles technologies pour adapter l'offre en services. Au niveau régional, les recommandations portent sur la création d'une plate-forme des ressources et des plans d'action, permettant à des agences régionales de jouer le rôle d'intermédiaires actifs pour coordonner les initiatives endogènes et canaliser en leur faveur, les moyens d'intervention venus des niveaux supérieurs. Cela suppose une vision globale des synergies et des complémentarités locales ainsi qu'une action régionale destinée à améliorer l'attractivité des régions périphérique (qualification de la main d'œuvre, recherche et développement, soutien aux PME, suivi et évaluation). Le niveau national est mobilisé pour donner une visibilité aux régions périphériques dans les programmes d'intervention afin de réduire le sentiment d'oubli et d'abandon ressenti par les acteurs locaux. Sur le plan concret, cela doit se traduire par l'amélioration des financements destinées aux dispositifs de développement endogène et à la coordination de l'action régionale, ainsi que par des soutiens mieux ciblés dans les programmes de développement régional. Enfin, au niveau de l'Union européenne, les recommandations vont dans le sens d'une plus grande territorialisation de la politique de cohésion et

de la politique de développement rural, jugées trop sectorielles pour réduire efficacement les inégalités régionales de développement socio-économique. Cela va de pair avec le renforcement de la délégation de compétences et de ressources au niveau local et régional, notamment en ce qui concerne la détermination des priorités d'action éligibles aux fonds européens. Souvent perçus comme un fardeau, le suivi administratif et les procédures d'évaluation, pourraient mieux prendre en compte la qualité et le contenu des opérations, ainsi que leurs effets sur la réduction des processus de périphérisation.

1.3. Théories et concepts de la périphérisation : discussion et perspectives

Le consortium réunit huit centres de recherche ou bureaux d'études localisés dans sept pays européens. Formé d'une équipe de 22 chercheurs en sciences sociales, il associe de véritables compétences pluridisciplinaires qui ont stimulé la coopération scientifique et encadré la réalisation du traitement statistiques de données ainsi que la production cartographique. Géographes, économistes, politistes et sociologues, les membres du consortium ont développé des spécialités de recherche qui ont été largement investies dans l'étude : développement local et régional, politiques publiques, économie agricole et rurale, services et infrastructures sociales, logistique et le transport, traitement statistique de données.

Joan Noguera, Mar Ortega-Reig, Héctor del Alcázar, Institute for Local Development, Université de Valence (Espagne)

Andrew Copus, Anna Berlina, Gunnar Lindberg, John Moodieas, Nordregio, Nordic and European research centre for regional development and planning (Suède)

Francesco Mantino, Barbara Forcina, Council for Agricultural Research and Economics (Italie)

Sabine Weck, Sabine Beißwenger, Nils Hans, ILS Dortmund, Institut dür Landes und Stadtentwicklungsforschung (Allemagne)

Gergely Tagai, Bálint Koós, Katalin Kovács, Annamária Uzzoli, Hungarian Academy of Sciences, Centre for Economic and Regional Studies (Hongrie)

Thomas Dax, Ingrid Machold, Federal Institute for Less Favoured and Mountainous Areas (Autriche)

Carsten Schürmann, TCP International, International Transport Consulting Partners (Allemagne)

Paulina Tobiasz-Lis, Karolina Dmochowska-Dudek, Marcin Wójcik, Université de Lodz (Pologne)

Le travail de coopération a conduit à des choix conceptuels et méthodologiques qui s'appuient sur une réflexion approfondie concernant les approches du développement économique régional. En point de départ, l'étude oppose une école positiviste représentée par les travaux de D. Keeble à une école structuraliste inspirée par la pensée de E. Wallerstein. La première est à l'origine de la politique régionale de l'Union européenne et de la réforme des fonds structurels qui ont été conçues à partir d'indicateurs visant à mesurer les effets d'agglomération et le potentiel de développement économique à l'échelle régionale, sur la base d'une conception gravitaire de l'organisation de l'espace. L'intérêt de la seconde réside pour le consortium dans son approche alternative de la structuration de l'espace économique distinguant des centres, des périphéries et des semi-périphéries. Il s'intéresse aux causalités spatiales avancées par E. Wallerstein qui insiste sur le double effet de la distribution spatiale du pouvoir et du fonctionnement du système capitaliste pour expliquer la hiérarchisation fonctionnelle de l'espace, les périphéries étant réduites par et pour les centres à des fonctions d'approvisionnement bon marché en matières premières et en main d'œuvre. Cette théorie économique est en quelque sorte actualisée par l'approche sociologique qui a conduit le groupe de recherche à adopter l'hypothèse que les inégalités sont spatialement organisées par les relations de pouvoir et l'accès aux biens matériels et symboliques et produisent une hiérarchie qui avantage les centres sur les zones marginalisées.

Cette réflexion est l'origine de la notion de périphérie interne et de sa caractérisation par trois modèles dont la construction se fonde en partie sur la discrimination de facteurs jugés *non spatiaux* dans le but de souligner le rôle décisif des processus de *déconnexion* ou de disjonction des territoires par rapport aux territoires voisins. Ce positionnement théorique sur la nature *a-spatiale* des facteurs de périphérisation territoriale peut être nuancée. Il semble en effet possible d'examiner l'hypothèse que les facteurs retenus ici renvoient à des objets géographiquement situés ou inscrits dans des contextes géographiques qui influencent les trajectoires d'évolution socio-économique des territoires. L'hypothèse est que les stratégies des acteurs socio-économiques dépendent aussi potentiellement d'effets de lieux ou de facteurs spatiaux qui renvoient à l'organisation de l'espace (répartition du peuplement, distribution des activités, accessibilité et éloignement par rapport aux pôles de diffusion de l'innovation, etc…) (Rey, 1996 ; von Hirschhausen, 2006 ; Maurel, 2005). La dimension spatiale des situations de *déconnexion* ou de rupture a été traduite dans la littérature francophone par les concepts de marge et de marginalité (Bailly, 1995 ; Prost, 2004) qui permettent d'interpréter les processus de mise à l'écart, dans leur complexité et dans leurs multiples dimensions. Cette remarque n'occulte en rien l'intérêt de la notion de périphérie interne. Elle exprime la diversité des cultures scientifiques en Europe et souligne les enjeux du croisement interdisciplinaire.

Ces enjeux se nouent en particulier à l'interface des sciences économiques et des autres sciences sociales. Ainsi, le troisième modèle théorique fait référence au courant de l'économie institutionnelle qui distingue plusieurs formes de *proximité* territoriale (*proximité géographique* et *proximité organisée*) pour qualifier les processus d'organisation et de gestion collective relevant de la gouvernance territoriale (Torre, Filippi, 2005, Torre, 2009, Torre, Wallet, 2014). Le consortium accorde à juste titre une grande importance au rôle des modes de gouvernance. il insiste en particulier sur l'interaction des acteurs locaux, le niveaux d'insertion dans les réseaux territoriaux, la capacité des institutions, des organisations et des entreprises à établir des liens vers l'extérieur. L'enjeu se situe dans la manière d'étudier la composition et le fonctionnement des réseaux de coopération, les formes d'apprentissage et d'implication des acteurs locaux dans les systèmes de gouvernance.

De même, la formulation des préconisations propose de tenir compte non seulement des facteurs de périphérisation caractérisés par les modèles interprétatifs et mais également des contraintes spécifiques isolées par les études de cas et identifiées comme *capital territorial*. Issu du courant de l'économie institutionnelle et des approches cognitives des mécanismes économiques, ce concept intégrateur permet de penser l'inscription territoriale du développement (Camagni, 2006) sous la forme d'un ensemble ou jeu d'actifs localisés qui composent et déterminent le potentiel de compétitivité économique d'un territoire donné (Camagni, 2013). Il a été opérationnalisé par le programme européen LEADER[1] pour promouvoir l'approche intégrée du développement économique sur une base territoriale, renforcer la capacité d'initiative des acteurs locaux et participer à l'émergence d'un mode nouveau de gouvernance territoriale (Lacquement, Chevalier, 2016). Les préconisations s'attachent à infléchir les processus de disjonction territoriale par le renforcement des proximités géographique et relationnelle sur la base d'une mobilisation du capital territorial, considéré comme un potentiel de développement. L'opérationnalisation du concept ouvre des perspectives de recherche appliquée pour réaliser les travaux de diagnostic préconisés par l'étude et procéder au suivi de l'application de politiques publiques fondées sur des approches territoriales intégrées. La démarche, qui contextualise les formes du développement régional et de son insertion dans l'économie globale, tend à s'éloigner de l'application des politiques publiques réduites au transfert de *bonnes pratiques*.

[1] Observatoire européen LEADER, *La compétitivité territoriale, construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l'expérience LEADER*, Innovation en milieu rural, Cahiers de l'innovation n°6, fascicule 1, décembre 1999, 43 p.
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-fr/biblio/compet/competitivite.pdf.

2. Analyse appliquée au territoire français

2.1. La représentation des territoires français

Par la localisation et la caractérisation du fait périphérique, l'étude renouvèle le regard sur la structuration socio-économique du territoire français et sur l'interprétation des différences régionales. Les résultats disponibles proviennent de l'application des quatre catégories opérationnelles et de la présentation d'un profil socio-économique régional car la France n'a pas été retenue dans la sélection des études de cas, destinée au travail de recherche empirique.

La faible accessibilité aux centres (périphérie interne de type 1) reflète la densité et la hiérarchie du réseau urbain. Elle distingue la plupart des communes éloignées des villes par la situation montagnarde : hautes vallées des Pyrénées, hautes terres et rebord méridional du Massif Central, Jura des plateaux, massif des Vosges, massifs pré-alpins du Vercors ou des Baronnies et massifs alpins du Dauphiné et de la Savoie. La distance aux centres caractérise également le littoral landais, les îles atlantiques et l'Armor breton à ses extrémités occidentales. Ailleurs, le fait périphérique par l'accessibilité aux centres s'exprime par la faible densité, plus que par l'altitude et l'éloignement physique : plateaux faiblement peuplés du Bassin Parisien (en Sologne, en Champagne ou en Lorraine), zones de collines en Normandie et de basse montagne dans les Ardennes, mais aussi de plaine littorale comme en Camargue. La seconde catégorie pointe le faible niveau de potentiel économique de régions affectées par les lacunes des réseaux de transport, en particulier les zones rurales et les zones intermédiaires des départements du Pas-de-Calais, de l'Aisne, de la Haute-Saône, de la Haute-Loire, du Tarn, du Gers et de la Charente maritime (ici, le traitement statistique a été réalisé au niveau NUTS-3). La faible accessibilité aux services de base (type 3) confirme le fait périphérique identifié par la première catégorie. Elle tend même à son extension spatiale dans toutes les zones rurales, certes sur les hautes terres des principaux massifs, mais aussi dans la plupart des zones de faible densité du Bassin Parisien et du Sud-Ouest. Enfin, la catégorisation isole des zones de récession économique et de dépression démographique (type 4) qui correspondent aux zones rurales et aux zones intermédiaires, principalement structurées par les activités productives agricoles et /ou industrielles et leurs héritages. Cette situation concerne de nombreuses vallées de haute et de moyenne montagne, mais aussi certaines campagnes de Normandie (plateaux de l'Eure) et de l'Est (Meuse, Ardennes, Moselle).

La combinaison des quatre catégories opérationnelles souligne dans un premier temps les difficultés de reconversion et d'adaptation des activités productives des zones rurales où l'émigration accentue les processus de dépeuplement et de vieillissement (zones en figuré vert sur la carte de synthèse). Les faiblesses de l'accessibilité accentue le fait périphérique dans toutes les zones de faible densité et/ou mal reliées aux réseaux de transport (figuré rouge). Les effets cumulatifs des faiblesses de l'accessibilité et de la médiocrité des potentiels de développement économique se révèlent particulièrement actifs dans les collines de l'Artois, les vallées vosgiennes et sur le plateau lorrain, dans la partie basse des vallées ariégeoises (massifs du Plantaurel et du Couserans), dans les Corbières centrales, en Velay dans l'Est du Massif Central, en Saintonge, et sur les plateaux du Lieuvin et du Roumois dans l'Eure. On notera l'absence de la Corse dans la représentation cartographique des différentes catégories et de leur croisement, sans doute due à un oubli ou à une difficulté de traitement statistique.

Par contre, le Département des Hautes-Alpes fait l'objet de l'un dix profils socio-économiques de régions européennes, dressés en complément du travail empirique et dans le but de vérifier l'opérationnalité des quatre catégories du fait périphérique. La démarche a consisté à collecter des informations générales sur la localisation géographique et administrative, les caractéristiques physiques et socio-économiques, pour déterminer des enjeux et des opportunités de développement, et pour formuler des orientations stratégiques. Dans ce cadre, l'étude établit que le département des Hautes-Alpes réunit trois des quatre caractéristiques de périphérie interne : type 1 - zone faible

accessibilité aux centres régionaux, type 3 - zones de faible accessibilité aux services de base et type 4 - zones en déclin. Le diagnostic constate la faible densité, la faible croissance démographique et l'accentuation du vieillissement structurel, mais souligne la stabilité du taux de natalité, la faiblesse du taux de chômage et le dynamisme de la création d'entreprises. Il confirme l'importance prise par le secteur touristique dans l'économie locale (sports d'hiver et tourisme vert). Mais, il insiste sur les problèmes d'accessibilité et sur la valorisation insuffisante des productions agro-alimentaires, malgré leur diversité. L'étude préconise alors une stratégie principalement axée sur la valorisation des aménités paysagères et sur le développement des circuits courts agro-alimentaires. A cette fin, les recommandations destinées aux politiques publiques d'intervention combinent la préservation et la valorisation des ressources naturelles et patrimoniales (forêts, paysages agraires, bâti historique et religieux, patrimoine vernaculaire), le développement des productions de qualité et du tourisme, l'aide aux entreprises artisanales et commerciales, le développement des énergies renouvelables et la protection de l'environnement, le renforcement de l'offre en services de base, et concernant les transports, des actions en faveur du transfert modal et des modes alternatifs.

2.2. Intérêt de l'étude et conclusions utiles aux acteurs de l'aménagement du territoire

Dans le contexte français, l'étude dépasse la polémique produite par la lecture politique et culturelle du fait périphérique exposée par Christophe Guilluy dans son ouvrage, *La France périphérique* (Flammarion, 2014) et dans lequel il oppose une France des métropoles où se créent les richesses et où « se concentre une nouvelle bourgeoisie qui capte l'essentiel des bienfaits du modèle mondialisé » et une France périphérique des catégories populaires, celle des villes petites et moyennes et des territoires ruraux. Le consortium propose dans ce rapport d'étude une vision renouvelée et synthétique du fait périphérique et de ses traductions spatiales sur le territoire français relativement aux dynamiques territoriales et au contrastes régionaux diagnostiqués à l'échelle du continent européen.

L'étude révèle le fait périphérique relativement aux processus métropolitains de polarisation des activités de production et de service et de concentration des dynamiques de croissance économique qui hiérarchisent l'organisation de l'espace français. Mais, elle va plus loin. Le travail de catégorisation caractérise la diversité des situations et des dynamiques qui affectent les espaces situés en dehors des métropoles et de leurs zones d'influence. En cela, il donne un visage aux zones aveugles ou aux interstices laissés vacants par les catégories spatiales du nouveau Zonage en Aires Urbaines de 2010 proposé par l'INSEE[2].

Plus encore, il fait écho aux nombreuses typologies spatiales produites par la DATAR[3], qu'il confirme, complète ou relativise, grâce au jeu de variables retenues et à leur traitement statistique. La cartographie des périphéries internes confirme par exemple la localisation des zones affectées par la faible accessibilité aux services de base, qui a été établie par la typologie de la DATAR « Espaces, population et conditions de vie »[4]. Mais elle pointe aussi les lacunes de l'accessibilité aux services dans certains zones non caractérisées par cette dernière, comme les Landes, la Gascogne ou les plateaux de l'Eure, comme elle en relativise les effets dans l'Arcoat breton. L'étude confirme par

---

[2] DATAR, *Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires, Rapport de l'Observatoire des territoires 2011*, La Documentation Française, 2012 ; BRUTEL Chantal, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010, 95% de la population vit sous l'influence des villes », *INSEE Première*, n°1374, octobre 2011.

[3] Depuis le 311 mars 2014, la DATAR a fusionné avec deux autres organismes (le secrétariat général du Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale) au sein du Commissariat à l'égalité des territoires (CGET, http://www.cget.gouv.fr/).

[4] http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/typologie-th-matique-du-champ-espace-population-conditions-de-vie ; Hilal M., Barczak A., Tourneux F.-P., Schaeffer Y., Houdart M., et Cremer-Schulte D. (2012), « Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques », *Territoires en mouvement n°7*, Datar, 2012.

contre la localisation de toutes les zones de récession économique et de dépression démographique. Elle souligne ici les graves difficultés d'adaptation et de reconversion des activités productives agricoles et/ou industrielles dans des régions où les trajectoires d'évolution demeurent dépendantes des activités héritées et des formes sociales qui les ont produites, tendant à inhiber l'innovation sociale et à contrarier la capacité des sociétés locales à renverser les processus récessifs malgré le versement d'aides publiques et/ou les investissements consentis dans les infrastructures.

C'est sur la base de ce diagnostic, que les recommandations du consortium en termes de stratégie d'intervention et de politique publique s'orientent vers les dispositifs de la gouvernance multi-niveaux et les principes des approches territoriales intégrées (Dubois, 2009 ; Faure, Négrier, 2007) . Ces recommandations se réfèrent aux paradigmes du développement local (Pecqueur, 1989, Pecqueur, Zimmermann, 2004, Campagne, Pecqueur, 2014) qui ont été opérationnalisés par la politique de développement rural de l'Union européenne et les programmes LEADER en particulier (Chevalier, 2014 ; Maurel, Chevalier, Lacquement, 2014 ; Lacquement, Chevalier, 2016 ; Chevalier, Lacquement, Razafimahefa, 2017). Ce travail interdisciplinaire de sciences appliquées souligne les enjeux politiques liés la conception et à la construction des catégories spatiales de l'aménagement du territoire. Il invite à prendre en compte les situations de périphéries internes, mais conduit aussi à considérer en filigrane l'intérêt d'une catégorisation de la ruralité. La démarche suppose de s'affranchir des conceptions du Zonage en Aires Urbaines de 2010 qui réduisent la représentation des espaces ruraux aux zones situées en dehors de l'influence métropolitaine, pour mieux caractériser et cartographier les dynamiques complexes de la mobilité résidentielle et les formes complexes d'intégration et de marginalisation fonctionnelle dans les espaces de densité faible et intermédiaire. Cette démarche a été engagée par les travaux de prospective de la DATAR[5], ainsi que par l'INSEE qui a produit un zonage des bassins de vie du territoire français[6]. En proposant de nouvelles perspectives de recherche, le consortium met en évidence les enjeux conceptuels et méthodologiques qui accompagnent les démarches de recherche appliquée et qui se focalisent sur la construction des indicateurs statistiques, le niveau de l'échelle d'analyse, la pertinence de l'approche empirique et la localisation des études de cas.

Bibliographie

BAILLY A., 1995, « La marginalité, une approche historique et épistémologique », *Annales de Geografia de la Univesidad Complutense*, n°15, pp. 109-117.

CAMAGNI R., 2009, « Modelling Future of Regional Development and the Concept of Territorial Capital », *Conference of Colloquium on Sustainability, Disparities and Polycentricity*, Prag, Octobre 19.

CAMAGNI R., 2013, « Regional Competitiveness and Territorial Capital : A Conceptual Approach and Empirical Evidence from European Union », *Regional Studies*, Vol. 47, n°9, p. 1383-1402.

CAMPAGNE P., PECQUEUR B., 2014, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 267 p.

CHEVALIER P., 2014, *Action locale et développement rural en Europe – Le modèle européen LEADER 2007-2013*, intégration and social cohésion (coll.), RISC n°14, P.I.E Peter Lang Ed., Bruxelles, 202 p.

CHEVALIER P., LACQUEMENT G., RAZAFIMAHEFA L., 2017, « Politiche pubbliche e sviluppo rurale in Francia: forme di coordinamento », in GARCIA E., LABIANCA M., Politiche di sviluppo rurale, Metodi, strategie ed esperienze, internazionali a confronto per l'azione locale

[5] http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/typologie-des-espaces-ruraux .

[6] Julien P., Pougnard J. (2004), « Les bassins de vie au cœur de la vie des bourgs et des petites villes », *INSEE Première*, n°953, 4 p. ; Brutel C., Lévy D. (2012), « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012, trois quarts des bassins de vie sont ruraux », *INSE Première*, n°1425, 4 p.

nel programma europeo LEADER 2007-2013, WIP – EDIZIONI SCIENTIFICHE, Bari, pp. 121-142.
DUBOIS J., 2009, *Les politiques publiques territoriales, la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 216 p.
HÄDER M., HÄDER, S. (éds), 2000, *Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften – Methodische Forschungen und innovative Anwendungen*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 236 p.
FAURE A., NEGRIER E. (éds), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, Critiques de la territorialisation*, Coll. Questions contemporaines, L'Harmattan, Paris, 302 p.
Von HIRSCHHAUSEN B., 2006, « Trajectoires de décollectivation en Roumanie, questionner les héritages à partir des différences géographiques », in KOTT S. et MESPOULET M. (éds), *Le post-communisme dans l'histoire*, PUB, Bruxelles, pp. 127-143.
LACQUEMENT G. CHEVALIER P., 2016, « Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d'un concept de l'*économie territoriale* à l'analyse géographique », *Annales de Géographie*, n°711, pp. 490-518.
MAUREL M.-C., 2005, « Temps de recomposition des territoires ruraux en Europe centrale », in *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol. 36, n°2, pp. 5-38.
MAUREL M.-C., CHEVALIER P., LACQUEMENT G., 2014, *Transfert et apprentissage du modèle LEADER en Europe centrale*, Coll. Questionner l'Europe, L'Harmattan, Paris, 300 p.
PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Ed. Syros, Alternatives Economiques, Paris, 149 p.
PECQUEUR B., ZIMMERMANN J.-B. (éds), 2004, *Economies de proximités*, Ed. Lavoisier, Paris, 264 p.
PROST B., 2004, « Marge et dynamique territoriale », *Geocarrefour*, Vol. 79, n°2, pp. 175-182.
TORRE A., 2009, « Retour sur la notion de proximité géographique », *Géographie, Economie et Société*, Vol. 11, n°1, p. 63-75.
REY V. (éd.), 1996, *Les nouvelles campagnes d'Europe centrale et orientale*, CNRS Editions, Paris, 240 p.
ROWE G., WRIGHT G., BOLGER, F., 1991, « Delphi, a reevaluation of Research and Theory », *Technological Forecasting and Social Change*, 39, pp 235-251.
TORRE A., FILIPPI M. (éds), 2005, *Proximités et changements sociodémographiques dans les mondes ruraux*, Paris, INRA éditions, 322 p.
TORRE A., WALLET F. (éds), 2014, *Regional development and proximity relations, New Horizons in regional Science*, Edward Elgar, London, 375p.