



# De la cohésion à la réciprocité territoriale, un renouvellement des paradigmes de l'aménagement du territoire ? Réflexions à partir du cas de la Région Centre-Val de Loire (France)

Jean-Paul Carrière<sup>1</sup> ✉

<sup>1</sup> UMR CNRS 7324 CITERES – Université de Tours & CESER de la Région Centre-Val de Loire, France

**Résumé.** La cohésion territoriale est un leitmotiv majeur des politiques d'aménagement du territoire, en Europe, comme en France, tant au niveau gouvernemental que régional et local. Mais le concept reste encore mal stabilisé, donnant lieu à des interprétations différentes. En France, la politique de cohésion a pris le pas sur une approche centralisée et descendante de l'aménagement du territoire. La cohésion présuppose un nouveau contrat territorial, où l'Etat ne disparaît pas, mais devient « facilitateur » et « accompagnateur ». Il s'agirait donc de repenser un aménagement du territoire organisé autour des relations horizontales tissées entre les territoires. La Région Centre-Val de Loire, caractérisée par de fortes disparités internes de développement, est utilisée pour illustrer la mise en œuvre de la politique de cohésion territoriale et ses limites : Dans cette région, comme ailleurs, les dispositifs contractuels d'accompagnement des territoires locaux, mis en œuvre par l'UE, l'Etat ou encore le Conseil Régional, s'avèrent insuffisants pour résorber les fractures territoriales. C'est pourquoi après un retour sur le concept et l'imprécision de sa définition, nous nous attachons à préciser les enjeux de la cohésion territoriale à l'échelle de la Région Centre-Val de Loire, à travers un focus sur ses déséquilibres territoriaux, pour in fine nous interroger sur une nouvelle perspective paradigmatique, celle de la « réciprocité territoriale », en vue de garantir un développement régional intégré, plus cohésif, articulant dynamiques métropolitaines et non métropolitaines.

**Mots-clés :** Politiques et outils de cohésion territoriale, disparités de développement, Région Centre-Val de Loire (France), coopérations et réciprocités territoriales, métropoles, ruralités.

**Abstract.** Territorial cohesion is a major leitmotif of spatial planning policies, in Europe, as in France, both at governmental, regional and local level. But the concept is still poorly stabilized, giving rise to different interpretations. In France, cohesion policy has taken precedence over a centralized and top-down approach to spatial planning. Cohesion presupposes a new territorial contract, where the State does not disappear, but becomes "facilitator" and "accompanying". It

CORRESPONDANCE :

✉ 35 Allée Ferdinand de Lesseps, 37200 Tours, France.

✉ [carriere@univ-tours.fr](mailto:carriere@univ-tours.fr)

HISTOIRE DE L'ARTICLE :

Reçu : 21.06.2023

Reçu en forme révisée : 29.06.2023

Accepté : 29.06.2023

would therefore be a question of rethinking a territorial planning organized around the horizontal relations woven between the territories. Centre-Val de Loire Region, characterized by strong internal disparities in development, is used to illustrate the implementation of the territorial cohesion policy and its limits: In this region, as elsewhere, the contractual measures to support local territories, implemented by the EU, the State or the Regional Council, are proving insufficient to reduce territorial fractures. This is why after having analysed the content of the concept and the imprecision of its definition, we are committed to specifying the issues of territorial cohesion at the level of the Centre-Val de Loire Region, through a focus on its territorial imbalances, to ultimately ask ourselves about a new paradigmatic perspective, that of “territorial reciprocity”, in order to allow an integrated and more cohesive regional development, articulating metropolitan and non-metropolitan dynamics.

**Keywords:** Policies and tools of regional cohesion, development disparities, Centre-Val de Loire Region (France), territorial cooperations and reciprocities, metropolises, ruralities.

---

## Introduction

A la fin du siècle précédent, le tournant des années 80 aura vu l’irruption soudaine de la cohésion territoriale comme principe d’aménagement, devenu omniprésent dans la littérature grise et les documents d’aménagement. Etant donnée la généralisation de son emploi à toutes les échelles territoriales, depuis celle de l’espace transnational de l’Union européenne, jusqu’à celle de la commune, il est légitime de s’interroger sur la portée de cette « innovation sémantique » que représente l’usage désormais quasi-systématique du terme de « cohésion territoriale » par les aménageurs, tant académiques que praticiens, ceci d’autant plus que la fréquence d’emploi du terme semble inversement proportionnelle à la plasticité de son contenu, fort variable d’un contexte (en particulier national) à l’autre.

On peut s’interroger sur la signification profonde du recours à un terme aujourd’hui encore mal défini. S’agit-il réellement de rompre avec une ancienne conception d’inspiration keynésienne d’un aménagement ordonnateur et centralisé, étatique et descendant, qui prévalait pendant les trente glorieuses dans beaucoup de pays, et en particulier en France ? Ou encore d’en finir avec une vision uniforme des territoires pour mieux donner corps aux principes de subsidiarité et d’interterritorialité, de façon à revaloriser le local dans une perspective de développement endogène ? L’émergence récente de la cohésion territoriale dans les documents stratégiques d’aménagement du territoire sanctionne-t-elle un mouvement de transformation de l’action publique et du droit, marquée par une complexité accrue de la gouvernance territoriale, où l’Etat n’est plus le seul *Deus ex machina* ?

Mais au-delà de la révolution sémantique, peut-on véritablement parler d’une nouvelle vision de l’action territoriale co-construite par l’Etat et les collectivités territoriales ? Il est frappant de constater que l’apparition de la thématique de la cohésion a accompagné au cours des 4 dernières décennies, en France, une évolution que l’on peut résumer comme étant celle du passage de la Politique d’Aménagement du Territoire (celui de la République une et indivisible !) à un aménagement des territoires, au pluriel, l’aménagement ayant fait l’objet d’une production foisonnante

de lois et de règlements concernant à la fois la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, et, les outils et moyens à mettre en œuvre au sein des territoires. C'est cette évolution qui a conduit à privilégier la voie de la contractualisation, comme mode d'action publique, l'Etat - et à un moindre degré la Région - cofinanciant des projets de territoire, élaborés en partenariat avec les collectivités locales.

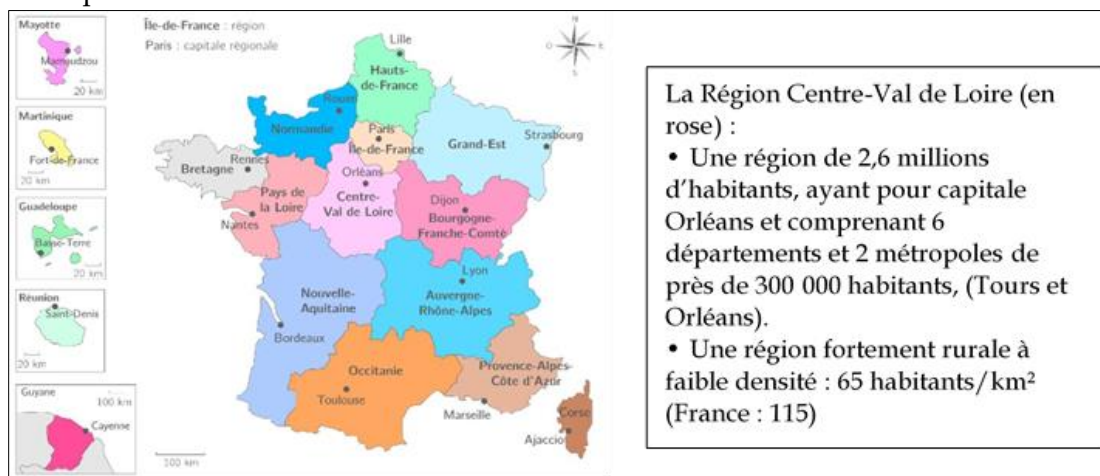
Les objectifs proclamés de la cohésion territoriale sont de lutter contre les fractures territoriales et de « faire territoire ensemble », en particulier de faire des territoires non métropolitains des territoires d'opportunité mettant en valeur leurs ressources spécifiques, via la généralisation des procédures contractuelles. Il s'agirait donc de repenser un aménagement du territoire organisé autour des relations horizontales tissées entre les territoires. Mais qu'en est-il précisément ?

C'est à cette question que notre article entend proposer quelques éléments de réponse, en s'appuyant sur l'exemple de la Région Centre-Val de Loire, ce qui nous amènera à constater en France, comme ailleurs, et probablement en Roumanie, que le concept de cohésion territoriale reste en recherche d'une véritable définition standard.

La Région Centre-Val de Loire, qui comme son nom l'indique est surtout connue par la notoriété de la Vallée de la Loire, siège d'un patrimoine historique majeur (les Châteaux de la Renaissance, etc.) et de paysages remarquables lui ayant valu d'être inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO, est la plus petite des régions françaises, exception faite de la Corse et des Départements d'outre-mer. Ayant pour capitale régionale Orléans, et regroupant pour l'essentiel de son territoire trois provinces historiques, le Berry, la Touraine et l'Orléanais, et 6 Départements (voir figure 1), cette région est confrontée à une forte interrogation sur sa cohésion et le bien-fondé de son périmètre, tant les territoires et bassins de vie qui la composent connaissent des niveaux et des dynamiques centrifuges de développement socio-économique inégaux et contrastés. De plus, la consécration en tant que « métropole » des deux grandes agglomérations régionales localisées toutes deux en bord de Loire, Tours et Orléans, ne fait qu'amplifier les phénomènes de concentration des hommes et des activités au bénéfice de ces deux agglomérations et est porteuse d'un risque d'amplification des disparités intrarégionales. En conséquence, la Région Centre-Val de Loire constitue un cas d'étude particulièrement riche pour décrypter l'interprétation donnée en France au concept de cohésion territoriale et analyser la façon dont il préside à la conception d'une stratégie d'aménagement régional.

C'est pourquoi, après un retour sur les origines et le contenu du concept, nous nous attacherons à préciser les enjeux de la cohésion territoriale à l'échelle de la Région Centre-Val de Loire, à travers un focus sur ses déséquilibres territoriaux, pour in fine nous interroger sur une nouvelle perspective paradigmatique émergente, celle de la « réciprocité territoriale ». Fondée sur des relations de nature contractuelle entre territoires métropolitains et non-métropolitains, la réciprocité territoriale, telle qu'expérimentée en Centre-Val de Loire, pourrait-elle favoriser un développement

régional mieux intégré, plus cohésif, articulant dynamiques métropolitaines et non métropolitaines ?



**Figure 1.** La Région Centre-Val de Loire : localisation, peuplement et densité

Source : <https://www.kartable.fr/ressources/geographie/carte/les-regions-francaises-et-leurs-capitales/9223> (consulté le 28 juin 2023) et auteur

## 1. La cohésion territoriale, de quoi parle-t-on ? retour sur un concept mal stabilisé

En France, comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, la cohésion territoriale est devenue un *leitmotiv* majeur des politiques d'aménagement du territoire, tant au niveau gouvernemental que régional et local. Quelles que soient les échelles de l'intervention publique en matière d'aménagement et de développement territorial, la cohésion territoriale est pensée comme corollaire de l'attractivité, autre paradigme majeur au cœur des politiques territoriales conduites depuis plusieurs décennies dans un contexte marqué à la fois par la globalisation et le néolibéralisme. Mais le concept reste mal stabilisé et peut être appréhendé de façon fort diverse et donner lieu à des interprétations multiples.

En France, la consécration du terme a été parachevée par la création en 2017 d'un ministère du même nom, ayant intégré en son sein la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCL)<sup>2</sup>, puis, en 2019, d'une instance d'impulsion et de coordination des politiques de cohésion, l'Agence Nationale de la Cohésion des

<sup>2</sup> La Direction générale des collectivités locales (DGCL) est l'interlocutrice privilégiée des collectivités territoriales (Communes, Départements, Régions et intercommunalités). Elle est chargée d'élaborer l'ensemble des dispositions concernant les collectivités territoriales, de répartir les concours financiers de l'État entre ces collectivités, de mettre en place les statuts des acteurs locaux (élus et personnels) et de définir les orientations relatives à la politique nationale et européenne de cohésion des territoires et de politique de la ville.

Territoires (ANCT)<sup>3</sup>, ce qui permet de souligner au passage l'importance que l'Etat français accorde à cet enjeu de cohésion.

Depuis la période gaullienne, celle des « trente glorieuses » que certains considèrent encore comme celle de « l'âge d'or » de l'aménagement du territoire « à la française », avec un fort pilotage de l'Etat central, l'action publique en la matière a fortement évolué. Le dernier quart du 20<sup>ème</sup> siècle a vu la redécouverte et la redéfinition des territoires, au pluriel, sous le triple effet de la crise économique, de la mise en question de l'Etat centralisateur, et de la systématisation de la contractualisation entre Etat et territoires locaux et régionaux. Ont alors émergé de nouvelles préoccupations, de nouveaux périmètres d'action, et de nouvelles façons de penser les politiques aménagistes redonnant au territoire local toute son importance ; au point que certains ont pu estimer que cette évolution a pu conduire à un véritable effacement de l'Etat, qui à l'orée du 21<sup>ème</sup> siècle « *s'égare dans des interventions éparées [...] et ne porte plus de projet d'ensemble pour le territoire national...* » (Demaye-Simoni, 2022, p. 24).

Sans pour autant trancher ce débat, il est on ne peut plus clair que la politique dite de cohésion a pris le pas sur une approche centralisée et descendante de l'aménagement du territoire. La remise en cause de l'Etat ordonnateur et l'émergence du *soft planning* (Desjardins, 2020 ; Rebelo *et al.*, 2023 ; Hamdouch & Carrière, 2022), dont la politique de cohésion territoriale est l'une des expressions, s'expliquent par un ensemble de processus interdépendants : la construction de l'Union européenne, la globalisation et sa traduction spatiale à l'origine de la métropolisation, le couple décentralisation - contractualisation, et de façon de plus en plus prégnante, la montée des grands défis environnementaux et sociétaux (changement climatique, effondrement de la biodiversité, épuisement des ressources, déclin démographique et vieillissement des populations etc.), avec en contrepoint la perspective du développement territorial durable (Hamdouch & Carrière, 2022).

Il convient d'ailleurs de rappeler ici l'origine européenne du concept, comme le souligne J. Peyroni (2022), pour qui la recherche de la cohésion ne relève donc pas de stratégies strictement nationales. Le concept de cohésion correspond originellement à un terme retenu par les politiques de l'UE menées en lien avec la mise en place du marché unique (1986) en vue de la réduction des écarts de développement interrégionaux. L'adoption du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire en 1999 a joué un rôle décisif dans l'affirmation de cette orientation faisant du polycentrisme, tant du point de vue morphologique (l'organisation

---

<sup>3</sup> L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est un établissement public ayant pour mission de conseiller et d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, dès lors qu'ils s'inscrivent dans une perspective de cohésion territoriale. En tenant compte des particularités et des besoins de chaque territoire, l'ANCT constitue un guichet unique destiné à apporter aux collectivités un appui technique et/ou financier de la part de l'Etat. En ce sens, l'Agence nationale de la cohésion des territoires se veut l'instrument d'un Etat accompagnateur des projets portés par les territoires et en réponse à leurs besoins.

territoriale de l'espace européen) qu'institutionnel, une des clés de la cohésion (Carrière & Farthing, 2007). Le traité de Lisbonne de 2007 a finalement érigé la « cohésion sociale et territoriale » en compétence partagée entre l'UE et les Etats-membres, ce qui explique *in fine* l'adoption en 2008 du *Livre vert sur la cohésion territoriale*, une sorte de *vade-mecum* de la politique régionale européenne.

Toutefois, la cohésion territoriale, bien que promue par l'UE, relève de modèles nationaux, tributaires des systèmes politico-administratifs, des trajectoires historiques, des normes et arrangements institutionnels propres à chaque pays. Ses principes d'application ne sont pas réellement transposables d'un pays à l'autre, et c'est pourquoi il serait totalement infondé de vouloir faire de l'exemple français un modèle à suivre dans la quête d'une réduction des disparités de développement infranationales, ce qui n'est pas le but de cet article.

Analysant les pratiques particulières de différents pays, en l'occurrence l'Allemagne, la Suisse, L'Italie, et le Royaume-Uni, D. Augias (2022) met en évidence la diversité des acceptions de la cohésion territoriale et des façons d'envisager la réduction des fractures territoriales. L'auteur commence par rappeler que l'examen des pratiques liées aux caractéristiques géographiques et aux régimes institutionnels nationaux permet de relever combien l'interprétation du concept peut donner lieu à des variations. Les quatre pays ont en commun de s'être dotés de structures propres pour aménager leur territoire et rééquilibrer le développement de leurs régions, mais selon des trajectoires assez différentes. Les notions de « rééquilibre » et de « soutien des territoires » semblent plus présentes dans les pays à forts contrastes territoriaux, tels que l'Italie ou l'Allemagne. Malgré cela, des points de convergence ressortent : dans chaque cas, on a assisté au « *passage progressif d'une politique contracyclique d'orientation des investissements d'après-guerre vers des territoires en difficulté [...] à une logique d'attractivité [...] et de renforcement des pouvoirs locaux, allant vers une forme de régionalisation et de métropolisation.* » (Augias, 2022, p. 85). Cette observation aurait pu s'appliquer au cas français, où la gouvernance territoriale est devenue au fil des réformes territoriales plus flexible et multiniveaux<sup>4</sup>.

Mais alors, la cohésion territoriale dans son acception française peut-elle être ce « *remède miracle à la France malade de ses fractures.* » (Demaye-Simoni, p. 30) ? Est-elle réellement porteuse d'une nouvelle vision d'un partage de l'action publique entre l'Etat et les collectivités territoriales ?

En simplifiant le propos, tout en évitant d'être trop réducteur, on peut résumer les orientations stratégiques affichées de la politique de cohésion française à travers trois items principaux :

---

<sup>4</sup> Sans rentrer dans le détail de ces réformes, il suffit de rappeler l'impact des lois de décentralisation de 1982 -1983, puis des lois MAPTAM (2014) régissant la métropolisation institutionnelle ou NOTRE (2015) modifiant l'organisation territoriale de la République

- Lutter contre les multiples fractures territoriales et « faire territoire ensemble ». La France connaît d'importantes disparités territoriales aux échelles interrégionales comme intrarégionales ; notamment celles qui opposent les dynamiques métropolitaines<sup>5</sup> à celles des territoires non métropolitains, ceux-ci pouvant offrir eux-mêmes des profils socio-économiques très contrastés, comme on le verra plus loin avec le cas du Centre-Val de Loire.
- Faire des territoires non métropolitains des « territoires d'opportunité » par la mise en valeur de leurs ressources spécifiques matérielles ou immatérielles, qui restent souvent mal identifiées et mal mises en valeur.
- Promouvoir l'articulation des politiques territoriales, via la généralisation de procédures contractuelles, telles que les Contrats de plan Etat-Région (CPER), ou récemment (2021) les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Ces trois grandes orientations président à la fois à l'élaboration de documents de planification stratégiques, tels que le SRADDET<sup>6</sup> au niveau régional, et le SCoT<sup>7</sup> au niveau intercommunal, et, à un niveau plus opérationnel, au recours à différents instruments de soutien permettant de programmer et de financer les projets locaux de développement et d'aménagement des territoires.

Emanant à la fois de l'Europe, de l'État et des Régions, les politiques menées au titre de la cohésion sont transversales et systémiques, et se concrétisent par un empilement de dispositifs de soutien au développement local (Cf. figure 2).

Leur efficacité et leur verticalité sont souvent mises en question, surtout en ce qui concerne ceux mis en œuvre par l'État. Le fait est que les appréciations portées sur ces dispositifs ne sont pas toutes convergentes<sup>8</sup>. Si d'un côté l'action publique, notamment en termes d'offre de services publics, est souvent perçue comme défavorable au développement des territoires ruraux peu denses, *a contrario*, certains observateurs constatent que le soutien aux territoires ruraux s'exprime de façon importante et multiple, et à différentes échelles territoriales<sup>9</sup>. Quoiqu'il en soit, et sans

<sup>5</sup> Rappelons que 22 grandes agglomérations, composées de groupements de communes, dont la population est supérieure ou avoisine les 500 000 habitants, se sont vu reconnaître le statut de métropole qui leur confère des compétences et des moyens spécifiques en matière d'aménagement et de développement économique

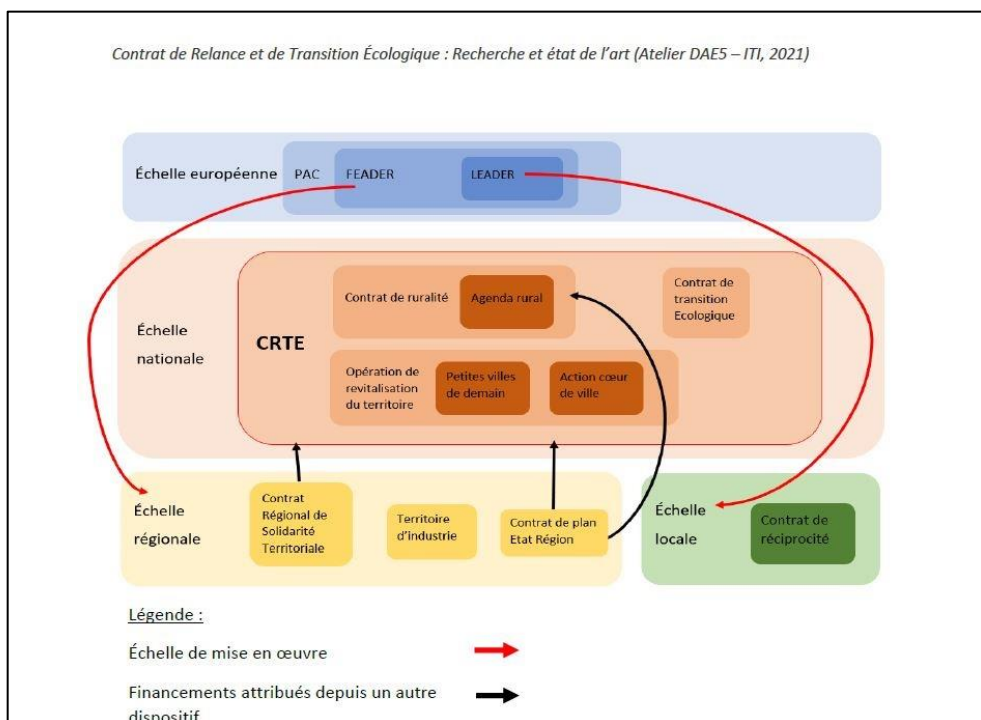
<sup>6</sup> Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et à l'Égalité des Territoires

<sup>7</sup> Schéma de Cohérence Territoriale

<sup>8</sup> Cela n'est pas nouveau, puisque dès 2002, le Sénat écrivait : *“L'impression prévaut cependant que l'espace rural s'est beaucoup plus transformé sous l'effet des mécanismes technico-économiques, politiques, sociaux et culturels généraux que sous l'impact des politiques spécifiques d'aménagement de l'espace rural”* (Rapport du Sénat n°241, 2002-2003, p.111).

<sup>9</sup> Selon Laurent Davezies (2021) « L'État est en réalité protecteur en termes d'emplois, de dépenses publiques et de redistribution depuis longtemps. S'il y a eu « abandon » de ces territoires, c'est le fait de leurs entreprises, puis de leurs populations et particulièrement des jeunes. » (La Gazette des communes - avril 2021), mais de son côté, la Cour des Comptes, tout en défendant l'idée qu'il n'y a pas eu d'abandon généralisé des territoires ruraux par les grands réseaux nationaux de services publics, adopte une position intermédiaire et

trancher de façon définitive le débat, on doit admettre, au-delà des considérations comptables et en s'en tenant au vécu des populations, que les politiques contractuelles de soutien aux territoires sont le plus souvent jugées indispensables pour corriger les disparités et éviter les fractures territoriales.



**Figure 2.** Les instruments de la cohésion territoriale en France : un « empilement » de dispositifs de soutien aux territoires locaux, en vue du renforcement de la cohésion territoriale

Source : Atelier étudiant DAE 5 ITI – Polytech Tours (2021) : Rapport « Contrat de relance et de Transition écologique : recherche et état de l'art »

Au total, la cohésion territoriale, dans son acception française, présuppose un système complexe de gouvernance multiniveaux conçu pour instaurer des liens de solidarité entre les territoires et une action publique multiscale cohérente. Elle appelle un nouveau contrat territorial, où l'État ne se retire pas du jeu, mais devient facilitateur et accompagnateur, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales et d'un principe de subsidiarité repensé pour permettre une « *alliance des territoires* » (Demaye-Simoni, 2023, p. 33).

Dans cette perspective, la création de l'ANCT, « *symbole d'une administration agile [...] organisée en mode start-up* » (Demaye-Simoni, 2023, p. 33) est vue comme la

---

reconnait que l'État n'a pas su garantir l'accès aux services publics dans les territoires ruraux (L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, Cour des comptes, mars 2019).



résultante d'une refondation de la politique d'aménagement privilégiant l'appui aux territoires en difficulté. En tant que « facilitatrice » des projets locaux, l'ANCT développe son action en fonction de trois priorités principales, ainsi formulées :

- *Soutenir les petites villes et les centres-villes,*
- *Changer la vie dans les quartiers urbains,*
- *Faire vivre les ruralités.*

Ces priorités président à l'accomplissement de ses missions transversales définies comme :

- La mobilisation des moyens de la puissance publique au service des territoires fragiles,
- L'aide à apporter aux territoires locaux pour organiser leur propre développement,
- Le déploiement d'une offre de services en coordonnant programmes nationaux, contractualisation et accompagnement sur mesure<sup>10</sup>.

Cette réorientation de la politique nationale d'aménagement du territoire, avec pour bras séculier l'ANCT, a trouvé son aboutissement en 2021 dans les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), signés entre l'Etat et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (intercommunalités). Ceux-ci, signés pour une durée de 6 ans, ont été instaurés nationalement pour la mise en œuvre du Plan de relance adopté consécutivement à la forte récession induite par la pandémie. Devant respecter un principe d'éco-conditionnalisé de façon à conjuguer localement développement économique, transition écologique et cohésion territoriale et sociale, ces contrats ont été conçus avec l'objectif de donner plus de cohérence à l'action publique territoriale, mais aussi pour simplifier et unifier les dispositifs de contractualisation déjà existants associant Etat et territoires locaux et régionaux ; et d'ailleurs la Loi a également prévu que les Régions et les Départements pouvaient, eux aussi, participer financièrement à leur mise en œuvre, en vue d'accompagner la création et/ou le renforcement des projets de développement local.

Les CRTE ont ainsi permis de regrouper les déclinaisons locales de programmes nationaux, comme, par exemple, les programmes emblématiques des interventions de l'ANCT, « Action Cœur de Ville », et, « Petites Villes de Demain »<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Voir à ce sujet le site web de l'Agence : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr>

<sup>11</sup> Action Cœur de Ville a pour objectif principal de redynamiser le centre des villes moyennes autour de 5 axes : l'habitat, le commerce, les mobilités, les espaces publics et les équipements. Le plan initialement prévu pour 5 ans (2018-2022) est prolongé jusqu'en 2026. Petites Villes de Demain vise à accompagner sur 6 ans (2020-2026) les petites communes et les territoires alentours dans leurs actions de transition écologique. Le programme est destiné aux communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité.

Au total, en Centre-Val de Loire, ce sont 42 territoires qui auront signés des CRTE avec l'Etat, via l'ANCT, intégrant 59 programmes d'action relevant des deux programmes pré-cités, traduisant ainsi actions opérationnelles de développement territorial l'objectif de cohésion sociale et territoriale.

Pour autant, les CRTE, et les actions et programmes qu'ils regroupent, ne restent pas exempts de critiques, car élaborés souvent dans une précipitation excessive. De plus, il a été reproché aux CRTE de favoriser une segmentation des projets de territoire conçus par les instances locales, en un ensemble de mesures sectorielles de façon assez peu cohérente, et, *in fine*, sous un paravent de contractualisation de favoriser une forme de recentralisation de la politique d'aménagement du territoire.

En effet, n'y-a-t-il pas une forme de paradoxe à voir ainsi l'Etat jouer un rôle moteur et « dirigiste » dans la mise en œuvre de la cohésion territoriale en dépit d'une co-construction des projets de territoire plus apparente que réelle ? Mais, même si depuis 2015 la priorité de la cohésion est clairement affichée, le temps du « tout métropole » paraissant révolu, on reste plus dans la continuité des orientations passées, que l'on ne s'engage dans la rupture, selon G. Doré (2022) ; d'autant plus que « *la cohésion territoriale censée renouveler l'action publique locale ne trouve pas en fait de véritable traduction budgétaire.* », selon M.-A. Vanneaux (2022, p. 110) ; la cohésion territoriale n'absorbant selon l'autrice, que 6 à 7 % du budget de l'Etat.

Cependant l'Etat n'est pas la seule instance de décision à intervenir en faveur de la cohésion territoriale. Il faut aussi prendre en considération les aides européennes distribuées au titre du Programme LEADER pour financer des projets élaborés par les GAL (Groupements d'action locale), et les apports des Régions via les Contrats de partenariat entre Régions et territoires; tels qu'en Centre-Val de Loire, les Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale, les CRST signés avec les 23 bassins de vie de la Région pour financer de nombreux projets de développement et d'aménagement local. Les engagements respectifs de l'UE et des Régions, et des autres collectivités locales, aux côtés de l'Etat, donnent à la cohésion territoriale, telle que comprise et traduite en objectifs d'aménagement du territoire, une indéniable dimension multiscale.

## **2. Centre-Val de Loire, une région à fort enjeu de cohésion territoriale**

En Centre-Val de Loire, tous les dispositifs européens, nationaux et régionaux mentionnés ci-dessus sont mis en œuvre au titre de la cohésion territoriale, mais force est de constater que les soutiens apportés aux territoires locaux, principalement ruraux, ne permettent de résorber la fracture territoriale. Ces aides « descendantes » restent insuffisantes, et surtout inadaptées, pour garantir localement un développement régional intégré, plus cohésif, et des dynamiques plus équilibrées entre métropoles, villes moyennes et petites, et territoires ruraux.

En effet, la Région, très hétérogène tant du point de vue géographique que socio-économique, est confrontée à trois défis majeurs, dans la mesure où :

1° Elle est profondément fragmentée avec de forts déséquilibres territoriaux qui s'expriment par de fortes inégalités spatio-économiques entre 3 sous-ensembles régionaux peu articulés.

2° Elle est polarisée par deux petites métropoles aux fonctions métropolitaines incomplètes, Orléans, la capitale régionale, et Tours<sup>12</sup>. Les interactions entre ces deux agglomérations de près de 500 000 habitants chacune et les territoires hors influence directe restent à construire ; le développement des premières étant parfois perçu comme se faisant au préjudice des seconds.

3° Ses territoires ruraux, aux situations et aux dynamiques très contrastées, sont eux-mêmes traversés par des disparités primaires de développement considérables. Si la Région apparaît globalement marquée par la ruralité, l'examen des principaux indicateurs de développement révèle en effet de très fortes inégalités qui pénalisent notamment les territoires les moins denses, fortement dévitalisés principalement du sud régional.

Ces trois caractères fondamentaux de l'organisation spatiale de la région, sont à la source d'un indéniable manque de cohésion territoriale, au point que le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) a retenu parmi ses scénarios prospectifs à l'horizon 2050, la possibilité d'une dissolution de cette région par l'Assemblée nationale, ses départements étant alors rattachés aux régions voisines (Carrière, 2020a).

*La Région Centre-Val de Loire, une région peu intégrée et sans forte cohésion* (Hamdouch & Carrière, 2022)<sup>13</sup>.

La région CVL, forte de 2 580 000 habitants, regroupe aujourd'hui 6 départements français et 1757 communes, dont 92% (88% en France entière) sont rurales<sup>14</sup> et rassemblent 49% (33% en France entière) de la population régionale. Sa densité démographique (65 habitants/km<sup>2</sup>) est largement inférieure à celle du pays (115 habitants/ km<sup>2</sup>). Son organisation spatio-économique résulte de sa position à l'interface de trois espaces profondément différents (figure 1) : Au nord, Paris et l'Île-de-France

<sup>12</sup> Tours et Orléans ont été instituées « métropoles » comme 20 autres grandes agglomérations françaises au cours de la deuxième vague de métropolisation de 2017. Elles constituent les deux principaux pôles du corridor ligérien, autrement dit du Val de Loire (lequel est désormais inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco en raison de la qualité de ses paysages et de la richesse de son patrimoine historique)

<sup>13</sup> Les développements qui suivent reprennent en les synthétisant des données et des analyses de l'article mentionné.

<sup>14</sup> Jusqu'en 2020, l'Insee définissait le rural comme l'ensemble des communes n'appartenant pas à une unité urbaine qui est caractérisée par le regroupement de plus de 2 000 habitants dans un espace présentant une certaine continuité du bâti, censée caractériser les « villes ». La définition proposée ici rompt avec cette approche centrée sur la ville. Les territoires ruraux désignent désormais l'ensemble des communes peu denses ou très peu denses d'après la grille communale de densité. Ils réunissent 88 % des communes en France et 33 % de la population en 2017 (D'Alessandro *et al.*, 2021)

constituent l'une des zones d'activité majeures à l'échelle mondiale. À l'ouest, la région est à proximité des espaces littoraux de l'Arc atlantique, en forte croissance démographique. Au sud et au sud-est, elle est entourée de territoires qui s'inscrivent dans la « *diagonale du vide* »<sup>15</sup> ou encore la « *diagonale des faibles densités* » où l'on retrouve des territoires ruraux menacés par un syndrome de déclin économique et démographique (Carrière, 2020b, p. 22–23).

A bien des égards, elle constitue un cas d'école, dans le sens où elle confrontée à véritable déficit de cohésion territoriale, qu'illustre clairement la figure 3, issue du SRADDET Centre-Val de Loire.

Dans la partie septentrionale de la Région (en fond vert), les franges franciliennes (autrement dit les territoires jouxtant la région parisienne, l'Île de France) forment une écharpe qui intègre les agglomérations de Dreux et Chartres en Eure-et-Loir, de Pithiviers et de Montargis dans le Loiret. Cet espace s'inscrit pour une large part dans l'aire d'influence de Paris. Globalement, la dynamique du marché de l'emploi local est positive et la croissance démographique y bénéficie d'un effet de desserrement de Paris.

Au cœur de la région, la Loire a structuré un axe de peuplement central dont le réseau de villes est organisé entre les deux métropoles d'Orléans et Tours, formant un quasi-continuum urbain, de plus de 1,3 million d'habitants. La croissance démographique est importante sur l'ensemble de cet axe (en fond bleu), que ce soit du fait du solde naturel ou du solde migratoire. Les deux métropoles jouent un rôle majeur dans cette croissance, dépassant désormais les 300 000 habitants au cœur d'aires urbaines, qui, elles-mêmes, excèdent (Tours) ou approchent (Orléans) les 500 000 habitants. De fait, elles assurent l'essentiel de la progression démographique régionale. Cette épine dorsale de la Région reste fortement attractive, notamment sur le plan touristique, grâce à son fleuve et à un patrimoine historique de très grande notoriété (les châteaux de la Loire).

Le sud de la région, avec ses deux départements (Indre et Cher) présente une situation plus délicate. Nettement sous-peuplés, ces deux départements connaissent un déclin démographique continu (entre - 0,3% et - 0,6% chaque année) et une marginalisation qui peuvent expliquer localement un fort ressenti de « délaissement du territoire », voire d'abandon (Taulelle, 2012). La densité de population y est souvent très faible (moins de 30 habitants/km<sup>2</sup>). L'évolution des emplois y est globalement orientée à la baisse, même si l'on y trouve aussi des entreprises en développement,

---

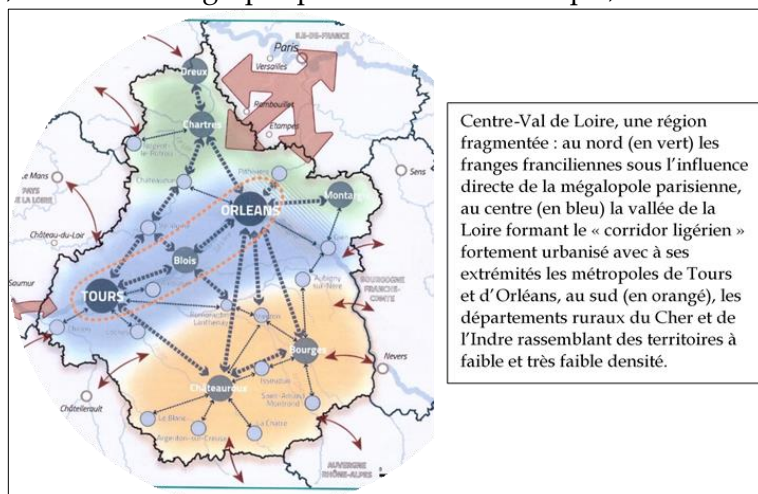
<sup>15</sup> Cette expression désigne les territoires, essentiellement ruraux et faiblement polarisés par de grandes agglomérations qui se répartissent le long d'un axe SO – NE, allant du sud de la Nouvelle Aquitaine, jusqu'aux Ardennes. Cet ensemble territorial se caractérise par des densités de peuplement très basses, parfois moins de 5 habitants / Km<sup>2</sup> dans certaines communes, par un vieillissement important des populations et une forte situation de marginalisation économique, induisant notamment une faiblesse prononcée des revenus.

notamment dans la périphérie des villes moyennes de Bourges, de Vierzon, d'Issoudun et de Châteauroux.

Chacun de ces trois grands sous-espaces régionaux entretient des liens d'importance inégale avec son environnement géographique immédiat. Les navettes domicile-travail vers l'Île-de-France sont particulièrement intenses depuis les franges franciliennes, mais également au départ des deux métropoles. 70 000 personnes vont ainsi travailler chaque jour dans la région parisienne, quand 10 000 navetteurs viennent travailler dans l'autre sens en région CVL.

En revanche, les navettes pendulaires intrarégionales entre les trois grands sous-espaces sont particulièrement modestes. Par exemple, moins de 200 personnes se déplacent depuis l'une des agglomérations de Vierzon ou d'Orléans pour aller travailler dans l'autre. De même au nord, seules 300 personnes font le trajet quotidien entre les agglomérations de Chartres et d'Orléans.

Tous ces éléments justifient le constat d'une tripartition de fait de la région, et d'une faible articulation entre les trois composantes du territoire régional, soumises à des forces centrifuges, ce que la « vision spatiale » de la région proposée par le SRADDET met en exergue. Le principal enjeu de la politique d'aménagement du territoire au sein de la Région Centre-Val de Loire, en termes de cohésion territoriale, est donc celui d'une cohérence spatiale à retrouver au sein d'une Région, où le « vivre ensemble » ne relève pas de l'évidence. Mais, au-delà de ce « découpage macro », l'analyse de l'organisation spatiale de la Région fait aussi ressortir une forte hétérogénéité, à la fois démographique et socio-économique, de ses territoires ruraux.



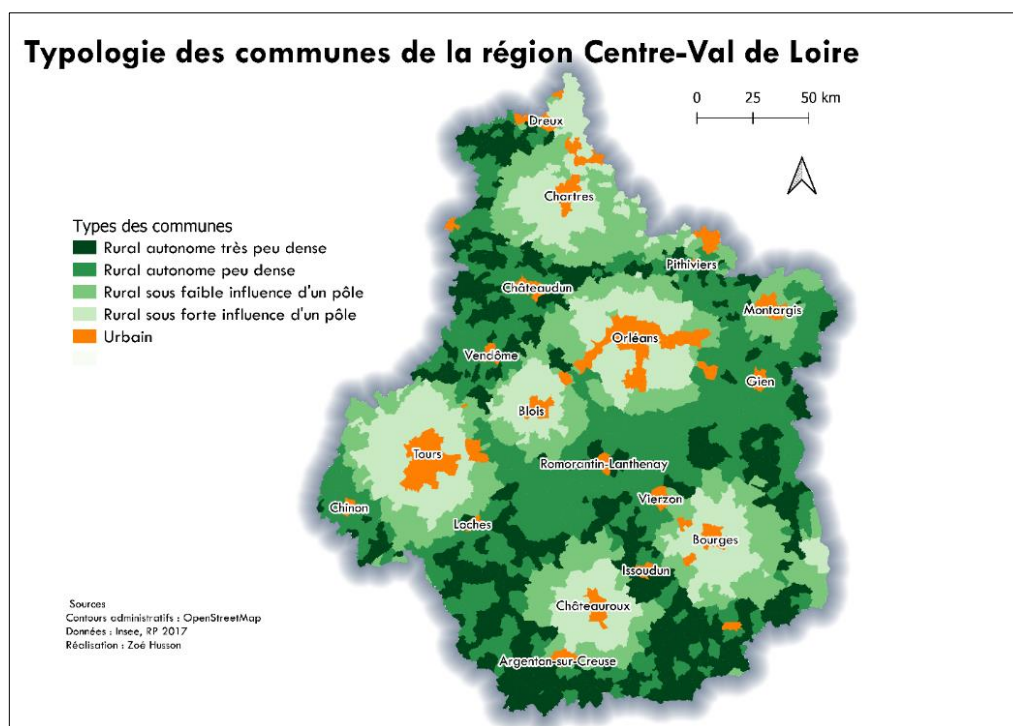
**Figure 3.** La tripartition de de la Région Centre-Val de Loire vue par le SRADDET (2020)

Source : Région Centre-Val de Loire, 2020 et auteur

### *Une région marquée par l'hétérogénéité de ses ruralités*

Les données de l'Institut National des Statistiques et des Etudes Economique (INSEE) nous permettent d'analyser à un niveau plus fin la répartition des densités sur

l'ensemble du territoire régional. On dénombre en Centre-Val de Loire 7 pôles générant une aire d'influence supérieure à 50 000 habitants (Montargis et Chartres au nord, Orléans, Blois et Tours sur l'axe ligérien, Bourges et Châteauroux au sud), mais 22 % de la population régionale, soit près de 570 000 habitants, vivent dans une commune rurale « autonome », peu ou très peu dense, hors influence d'un grand pôle. C'est surtout dans le sud régional que s'étend une ruralité hors influence des grands pôles (voir la carte de la figure 4), alors que dans le nord l'armature urbaine polarise et structure davantage l'espace rural. Les ruraux vivant dans une commune sous influence d'un pôle urbain représentent une population de 700 000 habitants, soit 27% de la Région, principalement installés dans le corridor ligérien ou les franges franciliennes. Ce sont ces derniers espaces qui portent la croissance démographique régionale. Y siègent les communes sous forte influence, celles-ci ayant connu la plus forte progression de 2007 à 2017 (+ 9,0%), soit 95% de la croissance démographique régionale, traduisant ainsi la pression de la périurbanisation. Dans le même temps, on voit la population des communes rurales hors influence se contracter (- 0,9%), surtout en ce qui concerne les moins denses (- 2,2%); or, ces dernières se retrouvent en beaucoup plus forte proportion dans le sud et témoignent ainsi du « décrochage » de la partie méridionale de la Région.



**Figure 4.** Répartition des communes en fonction de leur densité démographique et de leur insertion dans une aire d'influence d'un pôle urbain (typologie INSEE, 2017)

Source : Husson (2023)

### *De fortes disparités intrarégionales, menaçant la cohésion régionale*

Les inégalités de développement intrarégionales ne se résument pas une simple opposition entre territoires ruraux et aires urbaines, car les ruralités du Centre-Val de Loire, comme de beaucoup d'autres régions françaises, forment une mosaïque de territoires connaissant de véritables mutations, qui, sous l'effet des transitions globales (ANCT, 2023), amplifient leur hétérogénéité démographique et économique.

La tendance à la concentration des activités et des populations dans les métropoles et autres villes du corridor ligérien (la vallée de la Loire), crée de fortes inégalités primaires de développement au détriment des ruralités « hors influence des pôles », que révèlent de nombreux indicateurs « sectoriels », étudiés par la section prospective du CESER (Caillaud *et al.*, 2021; Carrière, 2023). Ces inégalités se matérialisent notamment par des revenus plus faibles et un socle très insuffisant de services publics et privés pour répondre aux besoins du quotidien, notamment en matière de santé, de mobilité et d'accessibilité aux biens et services, ou encore d'accès à l'enseignement supérieur, etc. On en vient alors à constater qu'une part importante des populations de ces territoires connaissent une plus grande précarité sociale, mais vivent aussi dans une situation de quasi - « assignation territoriale », ayant peu la possibilité de sortir au quotidien de leur village pour accéder aux biens et services, et aux aménités que l'on rencontre dans les zones plus urbanisées et incluses dans les territoires sous influence urbaine. Si les limites de cet article ne permettent pas d'examiner en détail tous les indicateurs qui étayaient cette affirmation, on peut par exemple relever à titre d'illustration que le temps d'accès moyen au panier de biens usuels est plus de 4 fois plus élevé dans certaines communes à très basse densité du sud de la Région que celui calculé dans les communes de l'axe ligérien (Meyniel, 2016), et ce malgré l'absence de relief accidenté qui, ailleurs, pourrait expliquer de tels écarts.

Nous avons montré par ailleurs que de fortes corrélations ressortent entre tous les indicateurs de développement et de bien-être<sup>16</sup>. Elles traduisent d'importantes inégalités cumulatives de développement, entre non seulement les villes et les campagnes du Centre-Val de Loire, mais aussi au sein de celles-ci, jouant en défaveur des territoires hors influence des pôles, peu denses et très peu denses. Ces disparités « intra rurales » constituent, elles aussi, une menace vis-à-vis de la cohésion régionale.

Pour autant, la mise en évidence d'un processus de dépérissement affectant les territoires les moins denses ne doit pas conduire à enfermer ceux-ci dans une image négative, mais nécessite au contraire de « *promouvoir un discours positif et engageant, en mettant en avant les opportunités et les potentialités [...]* », comme le dit un rapport de l'ANCT concernant l'Agenda rural (Labaronne *et al.*, p. 15). Ces territoires sont aussi le siège de réelles innovations sociales et de nombreuses expérimentations de

<sup>16</sup> Mais on peut retrouver le calcul de ces corrélations dans le rapport sur le diagnostic des ruralités remis à la Section prospective du CESER Centre-Val de Loire par les stagiaires de Polytech Tours en 2021.

développement durable et solidaire, comme cela a été maintes fois démontré, y compris en Centre-Val de Loire (Carrière, 2023). C'est ce qui justifie la nécessité de penser une stratégie de développement régional cohésif et socialement inclusif, durable, et surtout réducteur des fractures territoriales entre les métropoles, le corridor ligérien et les territoires à très faible densité du sud régional (auxquels on peut également associer certaines zones rurales du nord-ouest de la Région, caractérisées, elles aussi, par une « masse critique » et des densités très faibles). La question stratégique est donc de faire évoluer dans le temps long les interactions et interrelations entre aires métropolitaines et territoires périurbains et ruraux hors influence des grands pôles.

### **3. Vers un nouveau paradigme d'aménagement régional : la réciprocité territoriale**

Les travaux que la Section prospective du CESER Centre-Val de Loire avaient consacrés aux interactions entre métropoles et territoires non métropolitains ont permis de bien identifier les enjeux à long terme résultant de leurs évolutions possibles à l'horizon 2050 (Carrière, 2020b). Partant d'un diagnostic des interrelations entre territoires au sein de la Région, caractérisées par la faiblesse des coopérations interterritoriales, ces travaux ont permis d'esquisser des scénarios très contrastés, allant de la « désintégration » de cette dernière, sanctionnée en 2050 par une dissolution formelle, comme évoqué plus haut, jusqu'à une cohésion retrouvée, en passant par une persistance des disparités existantes<sup>17</sup>. Ces scénarios avaient permis de formuler un ensemble de préconisations adressées à la Région, mais aussi à l'Etat et aux pouvoirs locaux (communes et Etablissements de coopération intercommunale) en vue d'éviter le scénario du pire (la désintégration) et de favoriser la réalisation de scénarios plus vertueux basés sur la recherche d'une plus grande cohésion via des coopérations renforcées, en premier lieu entre les deux métropoles qui jusque-là mènent des stratégies de développement concurrentes et non coordonnées, sans mise en valeur de leurs complémentarités ; et en second lieu entre métropoles et autres Etablissements publics de coopération intercommunale (les communautés d'agglomération et les communautés de communes) via des « contrats de réciprocité ».

Cette préconisation procède d'un nouveau paradigme des relations entre territoires aux potentialités de développement inégales. Il s'agit de renforcer la cohésion territoriale par des relations de réciprocité et des coopérations renforcées entre métropoles et territoires ruraux, sans labellisation de l'Etat. Les finalités ultimes en sont de limiter les effets de « siphonage » des forces vives et des ressources régionales par les métropoles, et d'échapper au syndrome de la satellisation et de la

---

<sup>17</sup> Nous ne reprenons pas ici la présentation de ces scénarios qui avaient déjà été résumés dans un article antérieur publié dans cette revue (Carrière, 2020a)



vassalité des territoires peu denses. La réciprocité territoriale est conçue comme une voie à suivre pour rendre caduque l'opposition villes-campagnes, pour mettre en place des partenariats fondés sur des projets de territoires, et pour *in fine* créer les conditions d'une mise en valeur des potentialités et des ressources spécifiques (Gumuchian & Pecqueur, 2007, Colletis & Pecqueur, 2018) des territoires les moins denses.

Le concept de réciprocité a été explicité plus en profondeur dans un article copublié dans la revue canadienne, le *Journal of Rural and Community Development* (Hamdouch & Carrière, 2022). Sans en reprendre tous les arguments, il convient de souligner combien la question des interactions entre métropoles et territoires ruraux nous paraît éminemment stratégique pour un développement cohésif et durable du territoire régional, comme l'ont déjà montré Gilli (2015), Doré (2020) et Mainet & Rieutort (2021). L'idée, d'inspiration néolibérale, d'un « ruissellement » univoque et automatique des métropoles vers les territoires moins denses est démentie par les faits (Chauchefoin, 2020), tandis que les tendances à des concentrations au sein des métropoles, non maîtrisées, se révèlent antinomiques avec la perspective d'un développement plus durable, ne serait-ce que du fait de « déséconomies » externes induites, notamment environnementales ; alors que par ailleurs les territoires ruraux disposent d'aménités et de ressources endogènes et de proximité pouvant être valorisées dans un projet de territoire régional intégré, comme cela a été maintes fois mis en évidence par la littérature (Grimault, 2020a ; 2020b; Coquard, 2022; Mainet & Rieutort, 2021, etc.).

En Centre-Val de Loire, le risque est bien réel de voir le corridor ligérien, en particulier ses deux métropoles, agréger l'essentiel des forces vives de la région au détriment des territoires les plus ruraux, notamment ceux du sud, déjà fort dévitalisés. Les dispositifs de soutien aux territoires ruraux, mis en place par l'Etat et la Région y sont nombreux et ne permettent pas de résorber la fracture territoriale, car ce sont pour l'essentiel des dispositifs « descendants » dirigés vers des territoires « sous tutelle de fait ». En toute hypothèse, ils paraissent insuffisants pour un développement durable, plus intégré et plus cohésif, articulant dynamiques métropolitaines et logiques territoriales du milieu rural.

C'est pourquoi, face à un scénario tendanciel de persistance des déséquilibres intrarégionaux, des changements de paradigme dans la conduite de l'action publique en matière d'aménagement et de développement local méritent d'être envisagés. En d'autres termes, la question sous-jacente est de déterminer comment les deux métropoles régionales pourraient, en lien avec le Conseil Régional, jouer un rôle moteur dans le renforcement de la cohésion régionale, par l'instauration de contrats de réciprocité, avec les territoires plus en difficulté et à faible densité. A travers une telle procédure, l'enjeu serait alors celui de la construction d'un véritable partenariat gagnant-gagnant entre les deux métropoles ligériennes et les territoires périurbains, semi-ruraux (en incluant les villes petites et moyennes) et ruraux de plus faible densité,

en sortant d'une logique de guichet et d'assistance. Comme le souligne le CESER Centre-Val de Loire, en préconisant la réciprocité territoriale, « *le défi en la matière est de sortir d'une simple logique compensatoire et réparatrice pour parvenir à valoriser les potentialités des territoires non métropolitains, en raisonnant plus en termes d'ancrage que de recherche d'une attractivité devenue quelque peu mythique [...]. Les territoires pourront s'engager dans un processus de coopération avec les métropoles, en échappant au syndrome de la satellisation et aux relations de vassalité* » (Carrière, 2020b, p. 91). Dans une telle perspective, les métropoles peuvent apporter aux autres territoires, à l'échelle de leurs groupements de communes constitués en Etablissements Publics intercommunaux<sup>18</sup> des ressources humaines et financières. Si cet engagement des métropoles a des incidences somme toute faibles sur leurs ressources, en revanche il peut représenter un apport essentiel pour le développement de petites communes ne disposant pas d'une capacité d'ingénierie et d'une assistance technique suffisantes pour mettre en œuvre leur propre projet de territoire. Mais en contrepartie, pour qu'il puisse y avoir réciprocité, les communes et intercommunalités rurales doivent intégrer dans leurs projets des actions et des aménagements bénéficiant aux métropoles et à leurs habitants (tels que plans alimentaires territoriaux permettant la mise en œuvre de circuits courts d'approvisionnements des cantines scolaires, itinéraires cyclables et espaces récréatifs permettant aux résidents des grandes agglomérations d'accéder aisément à des espaces naturels et de loisirs, gestion et traitement des déchets, etc.). C'est par ce type de coopération partenariale, proactive, et formalisée par des contrats, que les métropoles pourraient irriguer le territoire régional, de façon bien plus efficiente qu'à travers un illusoire « ruissellement » spontané.

Toutefois cette conception des relations de réciprocité entre territoires reste encore assez peu effective à grande échelle. Les contrats de réciprocité ont été expérimentés en France dans 7 métropoles (sur 22), dont celle de Tours, qui a joué un rôle pionnier en Matière. C'est en 2014 qu'ont été proposés pour la première fois, lors d'Assises de la ruralité organisées par le Gouvernement, les contrats de réciprocité. L'ambition était de permettre la signature d'accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux volontaires, en vue d'une plus grande cohésion entre territoires et de renforcer les politiques publiques, dans une logique « gagnant-gagnant » autour de

---

<sup>18</sup> Rappelons que la France comptait, au 1<sup>er</sup> Janvier 2022, 34955 communes, dont 49,6% peuplées de moins de 500 habitants, avec une population moyenne de 1891 habitants, ce qui a fait dire à la Cour des Comptes dans son dernier rapport (Cour des Comptes, 2023) : « *La dispersion et l'absence de masse critique de la grande majorité des communes françaises distinguent leur situation de celle de la plupart de leurs homologues européennes.* ». L'Etat encourage donc, au moyen d'incitations financières, le regroupement des municipalités au sein d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), soit sous forme de communautés de communes, pour les plus petites, ou de Communautés d'agglomération pour les plus grandes, ou encore de métropoles pour les 22 les plus grandes. La loi a aussi évolué à plusieurs reprises depuis 1962 pour favoriser la création de communes nouvelles par fusion, mais avec un succès encore très limité.

projets fédérateurs (Delcros *et al.*, 2020). Quatre premières expérimentations furent initiées, en étant pilotées par une structure étatique, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, transformé par la suite en Agence nationale de la cohésion des territoires – ANCT). Malgré les résultats limités de ces premières tentatives, l'idée que les métropoles ont des responsabilités vis-à-vis des territoires environnants moins denses fut reprise dans le Pacte État-métropoles, afin de permettre la généralisation du principe de la réciprocité. Le Pacte fut signé le 6 juillet 2016 (Gouvernement de la République Française, 2016), par le Premier ministre et les Présidents des métropoles en prévoyant que « *chaque métropole établira un ou plusieurs contrats de coopération territoriale avec les territoires environnants ...* ». La signature de ce Pacte s'inscrit dans un contexte plus global de renouvellement de la politique de contractualisation et de l'Aménagement du territoire en France, pour concrétiser la « vision » française de la cohésion territoriale.

### ***Une expérience pionnière en Centre-Val de Loire les contrats de réciprocité de la métropole de Tours (Tours Métropole Val-de-Loire)***

En dépit d'une portée objectivement assez limitée - peu de métropoles s'y sont réellement engagées, et souvent de façon partielle, avec un seul EPCI - les contrats de réciprocité constituent une véritable innovation dans le champ de l'action locale en faveur des territoires ruraux, basée non plus sur une forme classique et tutélaire de soutien, mais sur des engagements réciproques partagés à partir des différents projets de territoire. L'exemple pionnier de Tours Métropole Val de Loire<sup>19</sup> dans le Département d'Indre-et-Loire, l'un des six Départements de la Région Centre-Val de Loire, reste pour l'instant unique à cette échelle territoriale en France. Il illustre bien cette nouvelle approche d'une coopération réellement paritaire entre territoires urbains et ruraux.

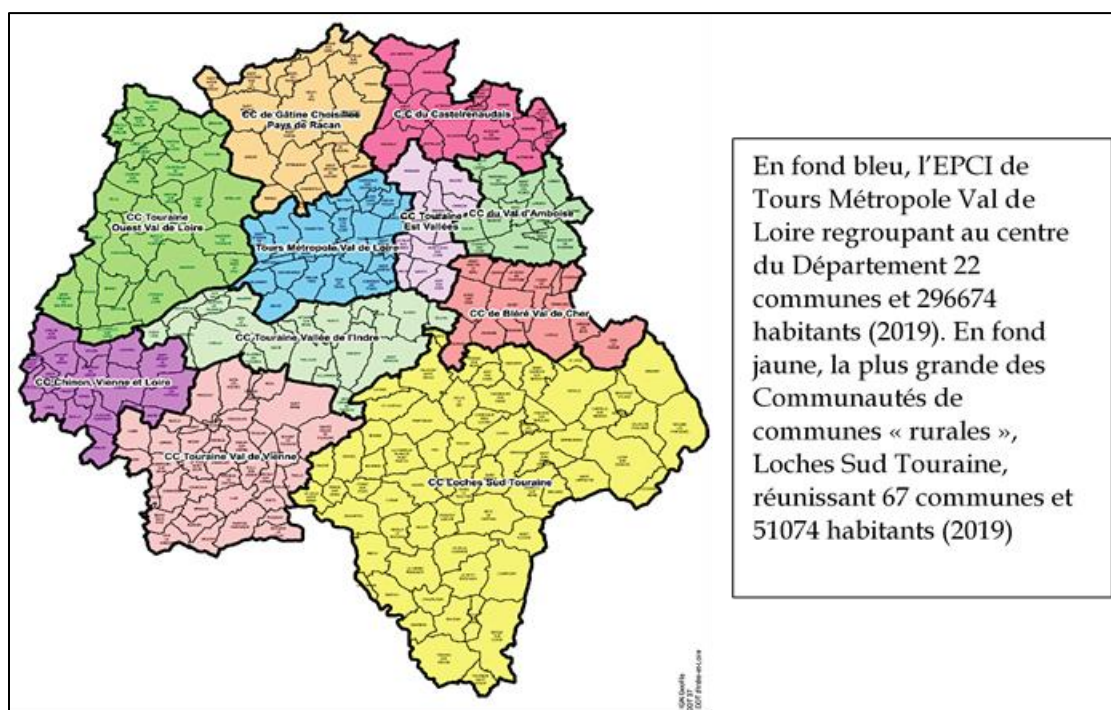
Par délibération du conseil métropolitain du 22 octobre 2018, la métropole tourangelle s'est dotée d'un Schéma métropolitain d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SMADDET), fixant les axes d'une stratégie de développement à long terme, dont le cinquième axe, transversal, se focalise sur les partenariats dans l'objectif « *de consolider une communauté métropolitaine plurielle*

---

<sup>19</sup> En 2020, la population municipale du chef-lieu du Département du Département d'Indre et Loire, Tours, ressortait à 139 507 habitants. Mais la ville, premier pôle universitaire de la région, est aussi le nœud central de la nouvelle intercommunalité que constitue Tours Métropole-Val de Loire, dépassant aujourd'hui les 300 000 habitants, soit la moitié du Département d'Indre et Loire.

Tours Métropole-Val de Loire, EPCI rassemblant 22 communes, s'étend sur un territoire réparti sur les deux rives de la Loire. Les 21 communes péri-urbaines, soit s'inscrivent dans un continuum urbain et résidentiel, soit, pour les plus petites et les plus éloignées de la ville-centre, conservent certaines caractéristiques rurales (densité plus faible, présence forte d'une activité maraîchère et horticole, etc.). Sa gouvernance est assurée par un Conseil métropolitain composé de 87 membres titulaires et de 10 membres suppléants, issus des conseils municipaux des communes membres. Le nombre de conseillers métropolitains est établi proportionnellement à la population municipale de ses membres.

*et unifiée [... permettant] de faire métropole »* (Tours Métropole Val de Loire, 2018). Cet axe, ainsi défini, intègre les contrats de réciprocité comme relevant d'une stratégie métropolitaine, comme le suggère Gilli (2015, p. 30) : « *La complémentarité entre ville centre et territoires périphériques doit être considérée non pas comme une simple question de solidarité ex-post de cohésion sociale et d'égalité devant les services publics* », mais comme « *une question stratégique pour le développement à moyen terme du territoire dans son ensemble* ». C'est dans cet esprit que la métropole a adopté une démarche pensée comme intégratrice et systémique à l'échelle du Département d'Indre et Loire, en proposant et en signant 10 contrats de réciprocité avec tous les EPCI non métropolitains du Département sans exclusive (soit près de 50 % de la population départementale – voir figure 5).



**Figure 5.** Carte des EPCI du Département d'Indre-et-Loire ayant signé des contrats de réciprocité avec la métropole de Tours

Sources : [https://www.indre-et-loire.gouv.fr/var/ezwebin\\_site/storage/images/actions-de-l-etat/collectivites-territoriales/intercommunalite/l-intercommunalite-en-indre-et-loire/l-intercommunalite-en-indre-et-loire/124263-13-fre-FR/L-intercommunalite-en-Indre-et-Loire\\_large.jpg](https://www.indre-et-loire.gouv.fr/var/ezwebin_site/storage/images/actions-de-l-etat/collectivites-territoriales/intercommunalite/l-intercommunalite-en-indre-et-loire/l-intercommunalite-en-indre-et-loire/124263-13-fre-FR/L-intercommunalite-en-Indre-et-Loire_large.jpg) (Consulté le 25 mars 2023) et auteur

Négociés de façon bilatérale entre la métropole et chaque EPCI du Département, les contrats de la première génération s'articulaient autour d'un tronc commun présentant les engagements réciproques et les axes de coopération pour une durée de 3 ans (2019-2021). 7 thématiques ont été proposées aux signataires : plan alimentaire territorial, développement économique, tourisme, marketing territorial, mobilité, énergie et déchets, prévention des risques d'inondation, culture, couverture 4G ; les partenaires (EPCI) ruraux choisissant leurs thématiques de contractualisation bilatérale parmi les 7 proposées. La coordination entre les contrats est assurée par la Conférence des présidents des intercommunalités et l'Agence d'urbanisme de Tours.

S'il est malaisé de proposer un bilan de ces dispositifs interterritoriaux encore récents, dont le lancement a été perturbé par la pandémie, on peut néanmoins relever qu'un certain nombre de projets emblématiques ont déjà pu être lancés (par exemple en matière de gestion des déchets et de promotion de l'économie circulaire). La démarche initiée paraît solide, et une nouvelle génération de contrats a été lancée au niveau national (UNADEL, 2020). En outre, dans le cadre de « l'accord de méthode État – régions » du Plan de relance consécutif à la pandémie, l'État et les régions se sont engagés le 30 juillet 2020 à « *soutenir la coopération interterritoriale au travers d'un volet spécifique [du plan de relance] dédié à la réciprocité* » (p. 12). Toutefois, des incertitudes subsistent quant à la portée de la procédure, qui tiennent à la nature même des contrats, dépourvus de financement propre et d'ingénierie dédiée. Autre limite très importante dans le contexte de la Région Centre-Val de Loire: les contrats de réciprocité ne « débordent » pas les limites du département d'Indre-et-Loire. C'est pourquoi le CESER (Carrière, 2020b, p. 86-87) a préconisé de les généraliser à tous les territoires et bassins de vie de la région, et d'élargir la démarche aux deux métropoles régionales. Ainsi, les intercommunalités rurales pourraient intégrer dans leurs projets des actions et des aménagements bénéficiant aux métropoles, tandis que les métropoles pourraient apporter des ressources financières et humaines aux territoires ruraux ne disposant pas d'une capacité d'ingénierie et d'une assistance technique suffisantes.

Dans cette perspective, les contrats de réciprocité, malgré leurs limites, constituent une *véritable innovation dans le champ de l'action locale en faveur des territoires ruraux*, basée non plus sur une forme classique et tutélaire de soutien (et habituellement soumis à labellisation par l'État), mais sur des engagements réciproques partagés à partir des différents projets de territoire. L'exemple pionnier de Tours Métropole Val de Loire dans le département d'Indre-et-Loire illustre bien cette nouvelle approche d'une coopération se voulant réellement paritaire entre territoires urbains et ruraux.

Les contrats de réciprocité constituent un dispositif de coopération interterritoriale ayant vocation à se pérenniser tout en évoluant en fonction de l'expérience acquise. C'est pourquoi tous les EPCI ruraux sans exception, et en

transcendant leurs divergences politiques, ont souscrit à la proposition de la métropole, de renouveler les contrats ce qui est révélateur de l'intérêt de la démarche. De plus, il a été acté que les contrats devaient renforcer leur contenu opérationnel dans des domaines essentiels pour la cohésion territoriale, notamment en matière de mobilité, pour mieux permettre aux habitants des territoires à faible densité d'en sortir plus aisément au quotidien, et, en matière de traitements des déchets, pour faire disparaître toute forme de décharge « sauvage » dans le département. Parallèlement, une réflexion plus prospective s'engage entre la métropole et les 10 EPCI pour limiter la concurrence territoriale par l'harmonisation de la fiscalité locale appliquée aux entreprises (notamment de la CVAE, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). Il a été indiqué, parallèlement, que les travaux devraient être menés de façon à assurer une meilleure articulation entre ces contrats et les documents d'urbanisme. Les contrats de réciprocité apparaissent ainsi comme un vecteur de coopération territoriale particulièrement incitatif de part et d'autre.

Sur la base de cette première expérimentation novatrice, le CESER Centre-Val de Loire préconise, pour sa part, que, dans le cadre d'une généralisation des contrats de réciprocité à l'ensemble des EPCI de la région, une part des ressources budgétaires des deux métropoles puisse contribuer à alimenter un fonds régional d'aide aux territoires à créer et dont la gestion serait assurée par le Conseil Régional. Il propose aussi d'engager une négociation tripartite associant métropoles, Région et intercommunalités non métropolitaines dans le cadre d'une conférence territoriale dédiée à cette question. L'objectif ultime en serait que l'on puisse concevoir des projets de coopération multilatérale en rompant avec une démarche descendante et non coordonnée des métropoles vers leur *hinterland*.

## Conclusion

Si la cohésion territoriale s'inscrit dans le registre lexical de tous les Etats-membres de l'UE, son acception reste très dépendante du contexte national et institutionnel dans lequel les politiques d'aménagement du territoire sont mises en œuvre ; ce qui est somme toute logique en l'absence de définition standard. Comme d'autres concepts, au premier rang desquels celui de développement durable (Carrière *et al.*, 2016), celui de cohésion, appliqué au territoire, reste mal stabilisé ; mais son emploi est devenu incontournable dans les débats et réflexions actuels sur la réduction des déséquilibres territoriaux et l'aménagement du territoire.

Généralement associé à l'idée de permettre à des collectivités de différents niveaux de « faire territoire ensemble » en vue de promouvoir « l'égalité des territoires » et de réduire les inégalités primaires de développement inter- et intra régionales, le défi reste posé de donner à la cohésion territoriale une définition stable et

suffisamment précise ; ceci pour éviter les injonctions de principe et les incantations, encore trop fréquentes !

La question est alors de déterminer si l'expérimentation des contrats de réciprocité par la métropole tourangelles offre une voie à suivre – au-delà du cas d'espèce - pour se rapprocher de l'objectif de cohésion territoriale, dans le cadre d'un partenariat pleinement assumé entre grands pôles urbains et ruralités. En termes de finalité affichée, cela ne semble pas faire de doute, mais le manque de réplication de cette expérience à l'échelle de tout le territoire régional, tout comme sa modestie en termes de moyens mobilisés, font que cette innovation occupe toujours une place marginale dans le champ des politiques territoriales. L'expérience de Tours Métropole-Val de Loire, parce qu'elle reste singulière, et la seule en France qui soit appliquée à l'échelle de tout un Département, montre que le développement des contrats de réciprocité espéré en 2015, lors du Conseil interministériel qui en avait acté le principe, reste en deçà de ce qui serait nécessaire pour un meilleur équilibre territorial.

Toutefois, l'innovation tourangelles nous montre que la réciprocité, érigée en nouveau paradigme des relations villes-campagnes, peut permettre de développer des coopérations renforcées, pour valoriser les complémentarités entre des territoires connaissant des dynamiques contrastées, voire opposées, et s'engager dans un projet de développement durable et cohésif à l'échelle d'une région.

Il conviendrait donc de pouvoir l'élargir et la généraliser. En effet, si la réciprocité territoriale, en tant que principe de co-construction de partenariats solidaires entre des territoires aux potentialités inégales, paraît offrir la perspective d'une cohésion retrouvée à l'échelle régionale, l'épreuve des faits montre que sans généralisation à de plus vastes échelles et sans une amplification des moyens mobilisés, les fractures et oppositions entre territoires à très faible densité et les territoires de concentration, tels que les deux métropoles ligériennes, continueront à s'exacerber.

## Déclaration de divulgation

Aucun conflit d'intérêts potentiel n'a été signalé par l'auteur.

## ORCID

Jean-Paul Carrière  0000-0002-5781-4369

## References

- ANCT. (2023). *Etude sur la diversité des ruralités « Typologie et trajectoires de territoire »*. Cabinet ACADIE et Talandier M.
- Atelier étudiant DAE 5 ITI – Polytech Tours (2021) : Rapport « Contrat de relance et de Transition écologique : recherche et état de l'art »

- Augias, D. (2022). Une approche comparative des « modèles nationaux » de cohésion des territoires au sein de plusieurs pays européens. In : Demaye-Simoni P. (Dir.) - *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour panser les maux*. Paris : Berger-Levrault (coll. Au fil du débat).
- Caillaud, B., Duplan, M., & Kressman A. (2021). *Un diagnostic des ruralités en région Centre-Val de Loire. Des analyses statistiques révélant des disparités territoriales*. Rapport CESER Centre-Val de Loire.
- Carrière, J.-P. (2020a). De l'utilité de la prospective stratégique pour construire le développement territorial durable. Leçons d'une expérience régionale en Région Centre-Val de Loire (France). *Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir*, 48(1), 97-123 <http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v48i2.00>
- Carrière, J.-P. (dir.). (2020b). *Métropolisation et cohésion régionale. Tours et Orléans peuvent-elles « faire métropole » ? Un défi régional en Centre-Val de Loire*. Rapport de la Section Prospective du CESER Centre-Val de Loire, 116 p. Consultable sur : <https://ceser.regioncentre.fr/cms/home/les-publications/les-rapports-1/les-rapports-de-2018-a-2020.html>
- Carrière, J-P (dir.). (2023). *Les espaces ruraux à la croisée des chemins. Quels avenir pour les campagnes du Centre-Val de Loire, à l'horizon 2050 ?* Rapport de la Section Prospective du CESER, à paraître en novembre 2023
- Carrière, J.-P., & Farthing, S. (2007). Reflections on policy-oriented learning in transnational visioning processes: the case of the ASDP). *Planning : Practice and Research*, 22(3), 329 -345
- Carrière, J.-P., Hamdouch, A., & Iatu C. (dir.). (2016). *Développement durable des territoires*. Paris : Economica - Anthropos.
- Chauchefoin, P. (dir.) (2020). *Nouvelles régions et métropoles. La grande transformation ?* Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Colletis, G., & Pecqueur, B. (2018). Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2018(5-6), 993–1011- <https://doi.org/10.3917/reru.185.0993>
- Coquard, B. (2022). *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*. Paris : La Découverte Poche.
- D'Alessandro C., Levy D., Regnier T. (2021) Une nouvelle définition du rural pour mieux rendre compte des réalités des territoires et de leurs transformations. *La France et ses territoires*. INSEE Références -édition 2021
- Davezies, L. (2021). « L'Etat a toujours soutenu ses territoires ». *Gazette des communes*, avril 2021.
- Delcros, B., Husson, J.-F., Montaugé, F., & Vall, R. (2020). *Rapport d'information sur les collectivités territoriales, leviers du développement des territoires ruraux*. Paris : Sénat.
- Desjardins, X. (2020). *Planification urbaine, la ville en devenir.*, Paris : Armand Colin (coll. Le siècle urbain)
- Demaye-Simoni, P. (dir.). (2022). *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour panser les maux*. Paris : Berger-Levrault (coll : Au fil du débat)
- Doré, G. (2022). Métropoles, villes moyennes, territoires ruraux : le retour du balancier ? permanences ou dissemblances ? In : Demaye-Simoni P. (Dir.) - *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour panser les maux*. Paris : Berger-Levrault (coll : Au fil du débat).
- Doré, G. (2020). Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux en France ? Les pactes État-métropoles et l'expérimentation des contrats de réciprocité. *L'Information Géographique*, 83(4), 55–78. <https://doi.org/10.3917/lig.904.0055>



- Gilli, F. (2015). Les territoires de l'innovation... ne sont pas ceux qu'on croit. *L'Économie politique*, 68(4), 20–35. <https://doi.org/10.3917/leco.068.0020>
- Gouvernement de la République Française. (2016). *Pacte Etat-métropoles. L'innovation au service des territoires*. Disponible à : <https://www.gouvernement.fr/actualite/pacte-etat-metropoles-l-innovation-au-service-des-territoires> [Consulté le 27 mars 2023]
- Grimault, V. (2020a). *La Renaissance des campagnes. Enquête dans une France qui se réinvente*. Paris: Le Seuil.
- Grimault, V. (2020b). « Le monde rural sous-estime son potentiel et ses réussites » *Le Monde*. 23 novembre 2020 [Interview en ligne]. Disponible à [https://www.lemonde.fr/m-perso/article/2020/11/23/le-monde-rural-sous-estime-son-potentiel-et-ses-reussites\\_6060815\\_4497916.html](https://www.lemonde.fr/m-perso/article/2020/11/23/le-monde-rural-sous-estime-son-potentiel-et-ses-reussites_6060815_4497916.html) [Consulté le 29 mars 2023]
- Gumuchian, H., & Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Paris : Economica.
- Hamdouch, A., & Carrière, J.-P. (2022). Métropoles - espaces ruraux, des réciprocités sont-elles possibles ? Éclairages à partir du cas de la région Centre – Val de Loire en France. *Journal of Rural and Community Development*, 17(2), 54-80
- Husson, Z. (2023). *Dynamiques internes et leviers de redynamisation des territoires ruraux en Centre-Val de Loire : analyse statistique multivariée des communes du département de l'Indre. Comment développer les espaces ruraux en périphérie lointaine et isolés de la région Centre-Val de Loire dans un souci d'aménagement durable ?* Projet de fin d'études. Polytech Tours
- Labaronne, D., Joly, P., Jarlier, P., Gallien, C., & Dhumeaux, D. (2019). *Ruralités : une ambition à partager 200 propositions pour un agenda rural*. [Online] Disponible à : [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/Rapport\\_Mission-ruralite\\_juillet-2019.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/Rapport_Mission-ruralite_juillet-2019.pdf) [Consulté le 29 mars 2023]
- Mainet, H., & Rieutort, L. (dir.). (2021). *Métropoles, villes intermédiaires et espaces ruraux. Quelles interactions au service du développement territorial ?* Clermont-Ferrand : Presses Universitaires Blaise Pascal.
- Meyniel, C. (2016). *La densité de population déterminante en matière de temps d'accès aux équipements courants* INSEE Analyses n° 20 – Janvier 2016. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908432>
- Peyroni, J. O. (2022). Cohésion territoriale, un regard européen et transfrontalier. In : Demaye-Simoni P. (Dir.) - *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour panser les maux*. Paris : Berger-Levrault (coll : *Au fil du débat*).
- Rebelo, S., Hamdouch, A., & Carrière, J.-P. (2023). La fabrique de la ville face aux défis sociétaux et environnementaux : le cas de Porto. *Revue canadienne des Sciences Régionales*, 46(1), 16 – 31
- Région Centre-Val de Loire. (2020). *Centre-Val de Loire, la Région 360°, SRADDET Centre-Val de Loire* (version adoptée et approuvée). Disponible à : <https://www.centre-valdeloire.fr/comprendre/territoire/centre-val-de-loire-la-region-360deg>. [Consulté le 20 mars 2023]
- Taulelle, F. (dir.). (2012). Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ? *Sciences de la Société*, 86
- Tours Métropole Val de Loire. (2018). *Délibération du conseil métropolitain portant adoption du schéma métropolitain d'aménagement, de développement durable et à l'égalité des territoires* [Séance], 22 octobre 2018, Tours.
- UNADEL (Union nationale de acteurs du développement local). (2020). « En Touraine, 10 contrats de réciprocité pour une coopération inédite ». *Écoutes territoriales, Juin [online]*. Disponible à

<https://unadel.org/wp-content/uploads/2020/07/fiche-territoire-touraine-web.pdf>

[Consulté le 23 mars 2023]

Vanneaux, M-A. (2022). La cohésion territoriale et le budget de l'Etat. In : Demaye-Simoni P. (dir.) - *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour panser les maux*. Paris : Berger-Levrault (coll : *Au fil du débat*).