



La cohésion des territoires

De nouveaux mots pour panser les maux

Sous la direction de

Patricia Demaye-Simoni

Avec les contributions de

Sébastien Alavoine, Damien Augias, Jean-Christophe Cervantès, Gwénaél Doré,
Christophe Doubovetzky, Mikaël Dupuy Le Bourdellès, Carine Guémar,
Éric Marochini, Marcel Moritz, Marianne Petit, Jean Peyrony, Vincent Sempastous
et Marie-Anne Vanneaux



Recension pour le site du Cercle de l'aménagement du territoire

par **Gwénaél Doré**
gwenael.dore@yahoo.fr

Sommaire

Introduction (*Patricia Demaye-Simoni*)

Chapitre introductif – De l'aménagement à la cohésion des territoires en France : une évolution de l'action publique ? (*Patricia Demaye-Simoni*)

Partie 1 – Variations de la cohésion sur le territoire européen et dans les États européens

Chapitre 1 – Cohésion territoriale, un regard européen et transfrontalier (*Jean Peyrony*)

Chapitre 2 – La cohésion des territoires dans les espaces transfrontaliers : l'exemple de la Grande Région (*Éric Marochini*)

Chapitre 3 – Une approche comparative des « modèles nationaux » de cohésion des territoires au sein de plusieurs pays européens (*Damien Augias*)

Partie 2 – Quels moyens déployés dans la recherche de cohésion des territoires en France ?

Chapitre 1 – La cohésion territoriale et le budget de l'État (*Marie-Anne Vanneaux*)

Chapitre 2 – La cohésion territoriale grâce à la péréquation financière (*Vincent Sempastous*)

Chapitre 3 – La différenciation territoriale : vers l'égalité réelle ou vers la cohésion des territoires ? (*Jean-Christophe Cervantès*)

Chapitre 4 – La labellisation territoriale, un instrument de cohésion des territoires ? Réflexion à partir des labels culturels territoriaux (*Christophe Doubovetzky*)

Partie 3 – Quels territoires pour la cohésion en France ?

Chapitre 1 – Métropoles, villes moyennes, territoires ruraux : le retour du balancier ? Permanences et dissemblances ? (*Gwénaél Doré*)

Chapitre 2 – La cohésion des territoires en Hauts-de-France vue au travers du SRADDET (*Sébastien Alavoine*)

Partie 4 – Un enjeu essentiel : la cohésion des territoires par le numérique

Chapitre 1 – Le numérique dans l'aménagement du territoire (*Marcel Moritz*)

Chapitre 2 – La digitalisation dans le champ de l'urbanisme : les effets du numérique sur l'organisation décentralisée du territoire et l'acte administratif en France (*Carine Guémar*)

Partie 5 – Une illustration de la cohésion en action : centres-villes et commerces dans la politique de cohésion des territoires

Chapitre 1 – Action cœur de ville et le « mikado » territorial : imbrications spatiales et institutionnelles d'un programme d'action publique en ville moyenne (*Mikaël Dupuy Le Bourdellès*)

Chapitre 2 – Commerce et enjeux de territoire, une réinvention au service des consommateurs (*Marianne Petit*)

Cet ouvrage sur la cohésion des territoires est issu d'un colloque qui s'est déroulé à Douai le 15 avril 2021 et réunit des communications de chercheurs de différentes disciplines (droit, géographie, urbanisme, etc.) et de praticiens.

En France, la notion de cohésion des territoires, notion issue de l'Union européenne, investit depuis 2017 le champ de l'aménagement du (ou des) territoire(s) pour porter une nouvelle vision de l'action publique partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Il s'agit, à travers elle de combattre l'idée d'une France à plusieurs vitesses, (accentuée par les différences d'accès au numérique) et de promouvoir l'interterritorialité face à la métropolisation.

A la suite d'une présentation générale de l'ouvrage par sa coordinatrice, *Patricia Demaye-Simoni*, maître de conférences en droit public à l'Université d'Artois, son **chapitre introductif** spécifique porte sur l'évolution en France de l'appellation traditionnelle d'aménagement du territoire, longtemps assimilée à une approche descendante du fait de ses origines (années 1950-1970), à celle récente de cohésion des territoires (2017). En l'absence de définition textuelle de la notion de cohésion territoriale, cette notion soulignerait non seulement le souci d'une co-construction liée à une gouvernance multi-niveaux issue de la décentralisation, mais aussi les liens de solidarité entre territoires. Cette notion a été définie comme « *ce qui tient les territoires ensemble, ce qui les rend fonctionnellement et politiquement solidaires* » (CGET, 2018, Rapport sur la cohésion des territoires, p. 32).

Ce changement de terminologie ¹ marque également une rupture avec l'idée de compétition des territoires axée sur la compétitivité ou, avec l'appellation précédente, d'égalité des territoires perçue à tort comme une aspiration à un égalitarisme absolue. Pour *Eloi Laurent*²³, auteur en 2013 d'un rapport ayant accompagné la dénomination en « *égalité des territoires* », « *on peut simplement remarquer que si la dénomination a changé, la nécessité de promouvoir l'égalité des territoires n'a pas disparue* ». Selon *Daniel Béhar*⁴, l'objectif d'égalité, fondé sur le principe d'équilibre des territoires, a été bousculé par le processus de métropolisation, lequel conduirait à rechercher une redistribution et une remise à niveau au sein des espaces métropolisés.

Cette approche repose sur deux instruments principaux :

- La création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, créée par une loi du 22 juillet 2019 sous la forme d'un établissement public ouvert aux collectivités territoriales, cependant que les orientations relèvent, elles, de la compétence d'une sous-direction de la DGCL (Direction générale des collectivités locales). A noter que cette agence - transversale - n'est pas rattachée au Premier ministre mais au ministre en charge de l'aménagement du territoire,
- La globalisation de la contractualisation avec les territoires, mise en œuvre au travers de CRTE (Contrats de relance et de transition écologique) à partir de 2021. Mais ces contrats « *pourraient s'apparenter à des catalogues d'opérations compilées*. Rarement construits avec l'ensemble des acteurs, ils sont peu porteurs de solidarité entre territoires

¹ Damien Augias, 2017, De l'aménagement à l'égalité des territoires : quelle stratégie pour l'État ? In : *Droit et gestion des collectivités territoriales*. Les territoires de l'Etat, Tome 37, 2017.

² Eloi Laurent, 2013, *Vers l'égalité des territoires*. Rapport à Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, La Documentation française.

³ Eloi Laurent, 2019, Égalité versus cohésion des territoires ou le triomphe de la proximité, *Vie publique*

⁴ Daniel Béhar, 2019, De l'égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation, *Géographie, économie, société*, 2019/3 Vol. 21.

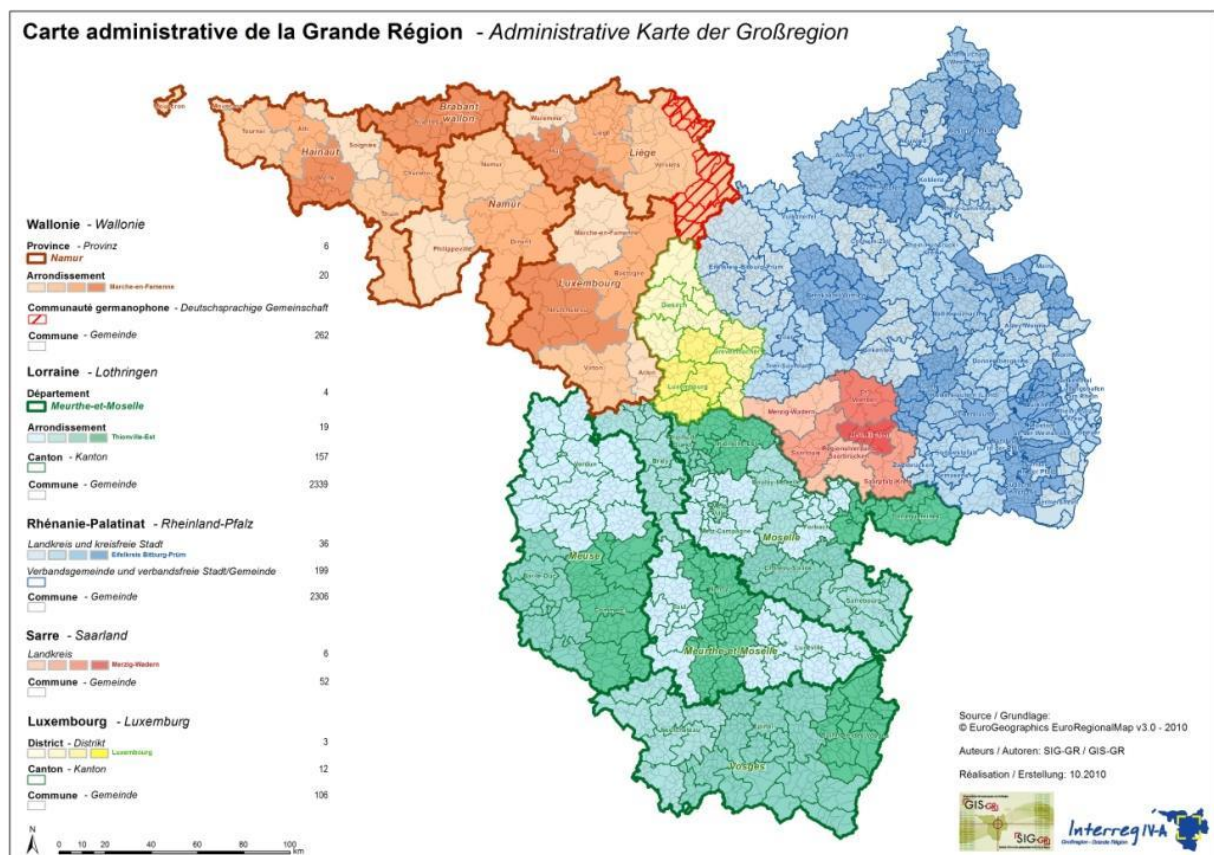
(urbains et ruraux), en dépit d'une recommandation, via un volet de réciprocité, dans la circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020.

Jean Peyrony, ancien chargé de mission à la DATAR et aujourd'hui directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière, ouvre la **première partie** de cet ouvrage en apportant un regard européen et transfrontalier sur les origines de la notion de cohésion territoriale, thème récurrent de débats depuis les années 1980, à l'initiative le plus souvent d'acteurs français. Remontant au sociologue Emile Durkheim⁵, la notion a été introduite en Europe par plusieurs textes : politique de cohésion (Acte unique, 1986), traité d'Amsterdam (1997), Schéma de développement de l'espace communautaire (1999), Livre vert (2008), Rapports sur la cohésion de la Commission européenne.

L'auteur concentre ensuite son propos sur les régions transfrontalières, « *lieux privilégiés des symptômes mais aussi de saisie des opportunités* » et il en appelle à la construction d'« *une citoyenneté transnationale – et non postnationale* »-, c'est-à-dire sans renonciation de la souveraineté des Etats mais son partage.

Éric Marochini, directeur général des services de l'Agglomération du Grand Longwy et chercheur associé au LOTERR, illustre cette approche de la cohésion des territoires dans les espaces transfrontaliers au travers de l'exemple de la « Grande Région », espace constitué d'une partie de l'Allemagne, de la Belgique, du Luxembourg et de la France (Lorraine).

Carte de la « Grande Région »



Source : [La Grande Région \(euregio.lu\)](http://LaGrandeRegion.euregio.lu)

⁵ Emile Durkheim, 1893, *De la division du travail social*, Presses Universitaires de France.

Cet espace est marqué par des divergences démographiques, au profit notamment du Luxembourg qui exerce une forte polarisation : le Luxembourg attirait en 2020 199 830 travailleurs transfrontaliers, dont plus de la moitié sont des Français alors que le côté français demeurerait marqué par les séquelles de la crise sidérurgique et minière. La gouvernance de la « Grande Région » est assurée par un sommet d'exécutifs- représenté pour le côté français par le couple Etat (préfet)-Région. Mais cette gouvernance tarde semble-t-il à s'emparer du sujet de la cohésion de ses territoires.

Le débat met en présence les tenants d'un accompagnement de la dynamique luxembourgeoise avec retour fiscal (à l'instar de ce qui se pratique pour la France avec la Belgique ou avec la Suisse) et ceux qui se contentent d'escompter un « ruissellement » du développement luxembourgeois (comme le nouveau maire de Metz). Pour l'instant, seulement un fonds de 120 M€ signé dans le cadre d'un accord franco-luxembourgeois (avril 2018) pour 2018-2028, porte sur les infrastructures de mobilités et ignore le coût pour les collectivités des besoins des transfrontaliers.

*Damien Augias*⁶, administrateur civil à la Caisse des dépôts et membre associé du laboratoire Sociétés acteurs et gouvernement en Europe, se livre, lui, à une approche comparative des modèles nationaux de cohésion des territoires au sein de différents pays européens : France, Italie, Royaume-Uni, Allemagne, Suisse. En effet, si la notion de cohésion du territoire apparaît aujourd'hui comme une compétence partagée de l'Union européenne, c'est dans des cadres nationaux que les politiques d'aménagement et de cohésion ont d'abord été conçues :

- En Italie, marquée par la volonté de réduire les inégalités territoriales nord-sud au travers de l'action de la *Cassa del Mezzogiorno*, l'Etat a davantage eu un rôle de régulateur que de stratège et les grandes infrastructures ont été conduites à l'initiative de projets locaux, sans véritable pensée aménagiste nationale⁷.
- Au Royaume-Uni, la politique a été marquée par la volonté de pallier la désindustrialisation du nord du pays : le *Distribution Industry Act* (1945), fortement réduit par Margaret Thatcher dans les années 1980. A partir de 1997, un processus de dévolution est engagé par les gouvernements travaillistes, ce qui se traduit par la création d'agences de développement régional, et le renforcement de la gouvernance des métropoles qui a plutôt avantagé le Grand Londres. A partir de 2014, un nouveau plan est lancé en faveur du nord de l'Angleterre, mais il n'a guère donné des résultats probants,
- En Suisse, la politique d'aménagement du territoire vise en priorité à soutenir les régions de montagne et se consacre essentiellement à l'usage des sols. Le sujet du développement territorial au niveau fédéral est assez récent et concerne deux sujets essentiels : les transports et l'organisation des territoires. L'évolution récente est marquée par des préoccupations portant sur l'étalement urbain, la spéculation foncière, la crise du logement et la biodiversité,
- En Allemagne, la priorité a été donnée à la réduction du déséquilibre Est/Ouest dans une Allemagne réunifiée (programme d'investissements considérables en faveur de l'Est, pacte de solidarité à partir de 1995). Le système fédéral présente une législation spécifique du cadre général de l'aménagement du territoire dans lequel les Länder

⁶ Signalons la publication d'un opuscule synthétique sur les politiques de cohésion des territoires en 2021 par Eric Marochini et Damien Augias, 2021, Studyrama-Bréal, 184 pages.

⁷ Voir à ce sujet également : Guiseppe Bettoni, 2020, Comment une décentralisation sans vision est-elle possible, mais non souhaitable, In : Stéphane Cordobès, Xavier Desjardins, Martin Vanier, *Repenser l'aménagement du territoire*, Colloque de Cerizy

peuvent définir leurs propres objectifs, mais l'Etat ne dispose pas d'instrument législatif lui permettant de contraindre les Etats fédérés. Il existe toutefois des planifications nationales à fort impact territorial : transports, finances..., et à partir des années 1990 se sont mises en place des réunions des ministres de l'aménagement du territoire.

Globalement, les pays ont évolué 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. D'un côté, on est allé vers une concertation multi-niveaux et de l'autre, la métropolisation a renforcé les fractures territoriales. Enfin, en dehors de la Suisse, on a assisté à l'euphémisation des politiques publiques, doublée d'une prise en compte croissante du développement durable.

La **partie 2** de l'ouvrage est consacrée aux moyens déployés pour la recherche de cohésion des territoires en France. Deux chapitres apportent des informations sur les moyens budgétaires soutenant la cohésion territoriale.

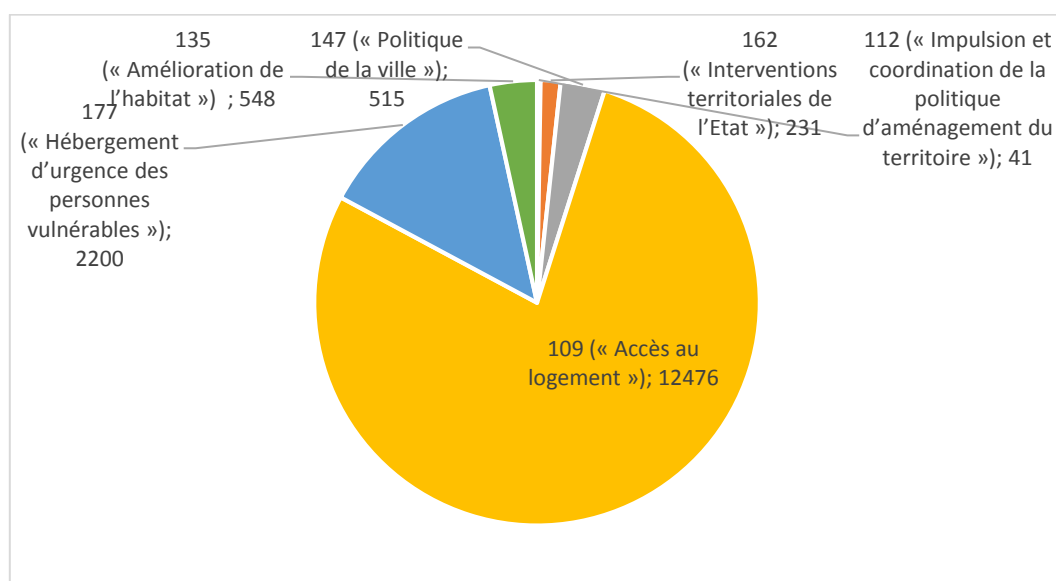
Marie-Anne Vanneaux, maître de conférences en droit public à l'Université d'Artois, se livre à une analyse, au sein du budget de l'Etat, de la mission « Cohésion des territoires » marquée par sa complexité et sa fluctuation en contenu. Cette mission ne constitue qu'une faible part des différents programmes qui contribuent à la politique d'aménagement du territoire : depuis 2008, un DPT (Document de politique transversale) relatif à l'« Aménagement du territoire »⁸ récapitule les différents programmes qui contribuent à cette politique transversale. Il contient une partie des programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et de la mission « Cohésion des territoires ». Cette dernière comprend aussi des programmes relatifs au logement pouvant également relever d'autres DPT (« Inclusion sociale » et « Villes »).

La mission « Cohésion des territoires » se décompose :

- D'une part, en une mission « Politique des territoires », regroupant les programmes 112 (« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »), 162 (« Interventions territoriales de l'Etat » PITE) composé d'actions répondant à des enjeux locaux spécifiques, et 147 (« Politique de la ville »),
- Et d'autre part, en des interventions plus sociales, comportant les programmes 135 (« Amélioration de l'habitat »), 109 (« Accès au logement »), et 177 (« Hébergement d'urgence des personnes vulnérables »), mais ces deux derniers programmes ne figurent pas dans le DPT « Aménagement du territoire ».

⁸ Projet de loi de finances pour 2022, *Document de politique transversale, Aménagement du territoire*, , <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/14374>

Répartition des crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires en 2021



Source : Marie-Anne Vanneaux, 2021, d'après différents rapports parlementaires

On constate que 80 % des crédits de la mission (total de 15 911 millions € en crédits de paiement 2021) sont destinés à des mesures en faveur de l'accès au logement, et que 230 millions € sont affectés en crédits de paiement pour le programme 112 (« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »). Cette faiblesse doit être nuancée par le fait que la cohésion territoriale est financée notamment par la mission « Relations avec les collectivités territoriales » constituée de trois dotations (DSIL, DETR, DPV) et par des dépenses fiscales venant s'ajouter à la mission « Cohésion des territoires » (entre 12 et 13 Md€, qui se concentre principalement sur l'accès au logement et l'habitat).

Vincent Sempastous, docteur en droit public (Université Toulouse 1 Capitole), présente les dispositifs de péréquation financière concourant à la cohésion territoriale. Il existe aujourd'hui 7 dispositifs verticaux (de l'Etat vers les collectivités) et 10 fonds horizontaux (entre collectivités), représentant près de 12,5 Mds € en 2020, soit environ 0,5 % du PIB. Ces dispositifs reposent sur des indicateurs (78 critères) visant à évaluer la richesse des collectivités et leurs charges, afin de redistribuer les ressources entre elles en fonction inverse de celles-ci. L'article donne des indications (pages 118-119) sur la réduction des disparités (mesuré par le coefficient de Gini) entre les collectivités.

L'on peut distinguer deux logiques :

- La péréquation financière qui vise à équilibrer les potentiels financiers entre territoires, et à attribuer à chaque collectivité une capacité de financement prospective et dynamique et qui ne vise qu'à rétablir un équilibre budgétaire rompu,
- La compensation financière qui est une atténuation de charges.

Les mécanismes de péréquation financière restent faibles aujourd'hui en France avec la DSC (Dotation de solidarité communautaire), un reversement des intercommunalités au profit de leurs communes adhérentes, lequel ne permet pas d'éviter la consolidation de communes riches, et le FPIC (Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales), qui, lui, permet de redistribuer des ressources en provenance, notamment des métropoles, mais représente un volume financier très restreint.

Jean-Christophe Cervantès, doctorant en droit public à l'université Clermont Auvergne, présente une réflexion sur la différenciation territoriale au regard de la cohésion des territoires. La différenciation territoriale introduite par la réforme constitutionnelle de 2003 vise à s'adapter aux différences entre territoires pour mieux favoriser l'égalité réelle. Elle s'exerce à travers :

- La création de collectivités à statut particulier,
- La différenciation des compétences selon le niveau de collectivités (métropoles, communautés d'agglomération...),
- Le droit à l'expérimentation, simplifié par une loi organique du 19 avril 2021.

La loi 3DS (loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale) a étendu ce principe de différenciation territoriale : « *Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ». Selon J.-C. Cervantès, dans un article paru dans une autre revue, « *la reconnaissance d'un tel droit serait un danger car il accentuerait les inégalités territoriales* »⁹.

Christophe Doubovetzky, docteur en droit public (Université Toulouse 1 Capitole), s'interroge sur la labellisation territoriale comme instrument de cohésion des territoires, à partir des labels culturels territoriaux, entendus comme la reconnaissance de la qualité d'un produit ou d'un service par une collectivité publique (Union européenne, Etat, Région...) ou un organisme suffisamment indépendant et représentatif pour que le label accordé soit crédible. Cette labellisation correspond à l'essor d'une instrumentation d'un « gouvernement à distance », fondée sur l'incitation et l'émulation¹⁰. En général, ces labels reposent sur un rayonnement à une échelle plus large que le seul territoire primé : intercommunalité, structure en réseau... Ils bénéficient souvent d'un appui financier, d'un suivi et d'un accompagnement ainsi que d'une évaluation. Toutefois, la multiplicité des labels conduit à une absence de cohérence des dispositifs et de leur régime juridique (le non-respect des obligations entraîne des sanctions faibles), et à la dilution de la notion de label.

Dans une **partie 3** portant sur : « *quels territoires pour la cohésion en France,* » *Gwénaél Doré*, consultant et chercheur associé à l'UMR SADAPT (Université Paris-Saclay, INRAE, AgroParisTech), fait le parallèle entre la politique des années 1970 sur les métropoles d'équilibre, les villes moyennes et les territoires ruraux et la récente institutionnalisation des métropoles, les contrats « Action cœur de ville » et les contrats de ruralité.

⁹ Jean-Christophe Cervantès, Droit à la différenciation territoriale ?, *Cause commune*, n° 20, novembre/décembre 2020

¹⁰ Renaud Epstein, Les trophées de la gouvernance urbaine, *Pouvoirs Locaux*, 2013.

A partir du milieu des années 2010, on note une rupture avec le « tout métropole »¹¹ des années 2005-2015. Toutefois, il s'agit d'un soutien à l'ensemble des territoires dans un cadre contractuel avec des collectivités décentralisées, mais sans que s'affirme une vision nationale de l'aménagement du territoire. On a plutôt l'impression d'un saupoudrage. En ce qui concerne en particulier les villes moyennes, les contrats de ville moyenne des années 1970 à « Action Cœur de Ville » aujourd'hui, on en reste globalement au fond dans le même type de politique, avec des actions principalement centrées sur le cadre de vie. Le rôle des villes moyennes en matière de développement régional et vis-à-vis de leur hinterland, en tant que « villes d'intermédiation »¹², est largement absent.

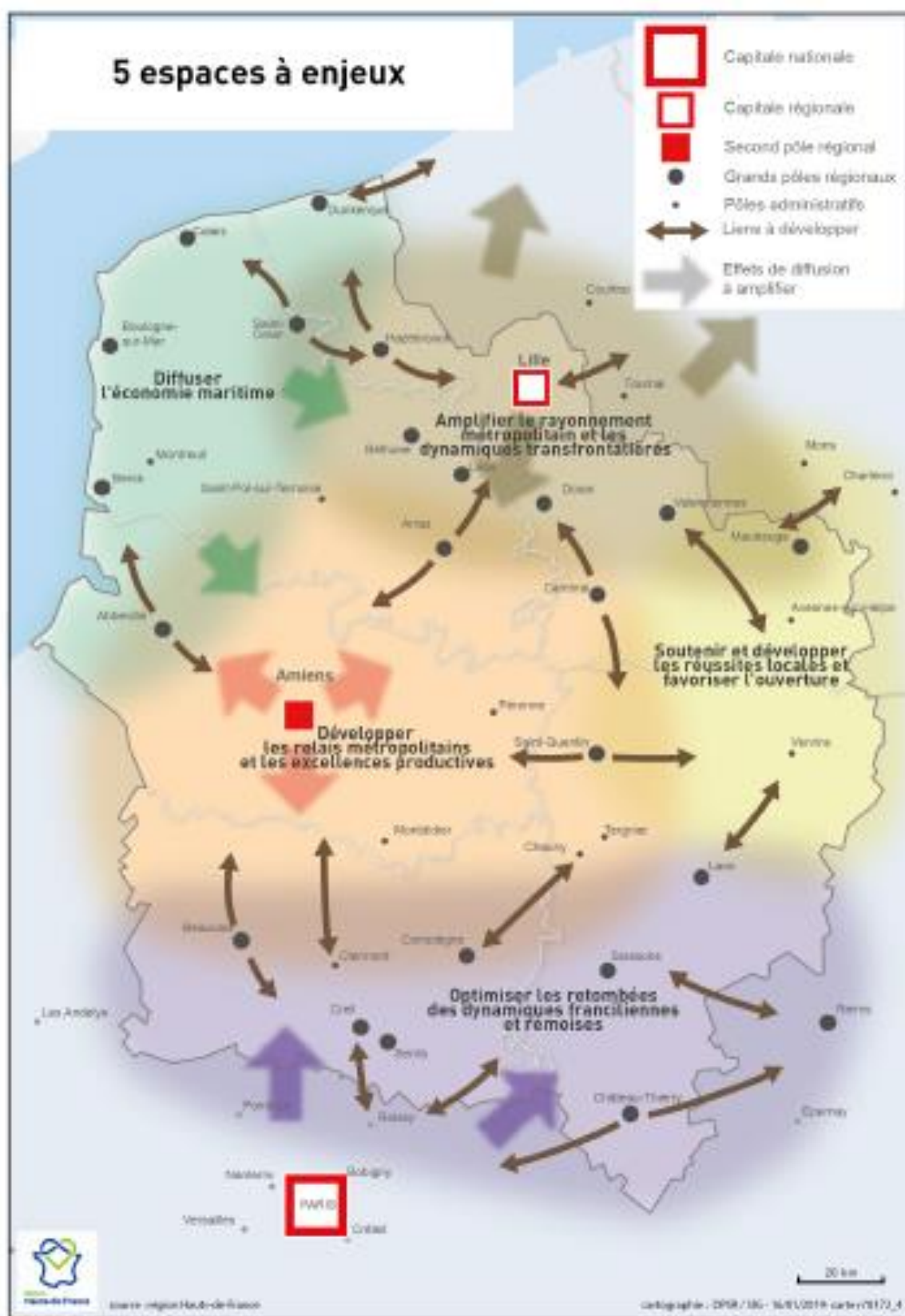
Dans le chapitre suivant, *Sébastien Alavoine*, directeur de l'Agence Hauts-de-France 2040, aborde la cohésion des territoires en Hauts-de-France vue au travers du SRADDET (Schéma régional de développement durable du territoire). Le SRADDET visait à fournir une nouvelle vision régionale pour les deux anciennes régions (Nord-Pas-de-Calais et Picardie) réunies mais aux fortes disparités territoriales en s'appuyant sur cinq grands espaces à enjeux basés sur des portes d'entrées régionales et mis en réseau (cf. Carte).

La réussite du SRADDET ne saurait se limiter à un simple suivi de l'application de ses règles et objectifs mais elle nécessite une contractualisation avec les territoires et une animation régionale. S'agissant des CRTE (Contrats de relance et de transition écologique) passés par l'Etat avec les territoires, l'auteur regrette la non-convergence dans plusieurs cas des périmètres avec ceux de la région, les préfectures ayant choisi souvent le périmètre restreint d'EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale) à fiscalité propre (communauté de communes ou d'agglomération) au détriment d'échelles interterritoriales plus larges. Il pointe également le risque que la départementalisation des services de l'Etat avec le rôle pivot du préfet de département pour l'entrée dans le dispositif de l'ANCT (Agence nationale de cohésion des territoires) conduise à l'affaiblissement de démarches interterritoriales à grande échelle. Il souligne que les injonctions à l'autonomisation des territoires, couplée à la logique de guichet portée par les programmes verticaux de l'ANCT (villes moyennes, petites villes...), nuisent à la coopération et à la solidarité entre territoires, particulièrement nécessaires à l'égard de l'artificialisation des sols qui requiert une stratégie régionale de compensations (à l'instar de ce qui serait prévu en Nouvelle Aquitaine, selon l'auteur).

¹¹ Doré Gwénaél, 2017, *Hors des métropoles*, point de salut ? L'harmattan.

¹² Cf. Priscilla De Roo, 2022, *Villes moyennes, villes d'intermédiation*, Conférence du 15 mars 2022, <https://www.cpat.fr>

Hauts-de-France : cinq dynamiques de développement



Source : SRADDET Hauts de France

La **partie 4** souligne, comme enjeu essentiel, la cohésion des territoires par le numérique.

Le 1^{er} chapitre, rédigé par *Marcel Moritz*, maître de conférences à l'Université de Lille, porte sur le numérique dans l'aménagement du territoire. Le déploiement numérique peut être comparé à l'électrification du pays au XX^{ème} siècle. L'enjeu du haut débit pour l'attractivité des territoires s'est accentué avec la pandémie sanitaire des années 2020-2021, à la fois pour permettre l'exercice d'activités à distance et en raison du départ de populations hors des métropoles. Le numérique est aussi de plus en plus utilisé pour l'exploitation de données en temps réel (« villes intelligentes »).

L'accès au numérique est ainsi source de revitalisation de territoires, médiatisée à travers l'exemple d'Arvieu (Aveyron), peuplée de 775 habitants (2019). A Arvieu, la commune, avec l'appui d'une *start-up*, a mis en place un tiers lieu numérique s'inscrivant dans une zone d'activités numériques regroupant plusieurs activités et services : un espace de coworking, une pépinière d'entreprises, une SCOP, une maison France Services, une salle de cinéma, spectacle, concert, théâtre, conférence, séminaire ...), un pôle culturel, une agence postale, un bureau d'informations touristiques, un réseau de chaleur bois et plusieurs salles de réunion. La commune mène un projet « Arvieu 2020 » favorisant l'installation de population sur son territoire.

La loi a permis aux collectivités d'acquérir une compétence en matière de numérique (loi du 17 juillet 2001). Celle-ci permet de mettre en place des réseaux d'initiative publique, d'exploiter les infrastructures (2004), et d'adopter des SDTAN (Schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique) dans le cadre de SCORAN (Schéma de cohérence régionale pour l'aménagement numérique).

Pour augmenter la couverture en réseau sans fil et en débit internet, plusieurs plans ont été mis en œuvre par le Gouvernement en lien avec les opérateurs : Plan France très haut débit (2013), *New Deal Mobile* (2018) en vue de faire disparaître les zones blanches mais les objectifs restent insuffisamment atteints... Un autre défi reste à surmonter : l'illectronisme qui atteindrait 14 millions de Français¹³.

Carine Guémar, docteure en droit public et enseignante-chercheuse en droit (Laboratoire ESPI2R), consacre un chapitre 2 à la digitalisation dans le champ de l'urbanisme et aux effets du numérique sur l'organisation décentralisée du territoire et sur l'acte administratif en France. Le numérique a été utilisé à partir de 2005 avec la possibilité de dématérialiser les actes en matière de droit de l'urbanisme, défini par le Conseil d'Etat dans son rapport de 1992 comme le fait de « définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol ». Celui-ci vise en particulier à raccourcir les délais de traitement des dossiers.

Plus largement, l'aménagement numérique du territoire a pour objectif de permettre aux citoyens d'accéder à différents services (télémédecine, télétravail...), mais peut être également utilisé pour la transition écologique (amélioration de la performance énergétique via des « bâtiments intelligents »).

¹³ Raymond Vall, 2020, Rapport d'information, Mission d'information, *Illectronisme et inclusion numérique*, Sénat.

La dernière partie de l'ouvrage (**partie 5**) illustre « *la cohésion en action* » au travers de la politique actuelle en faveur des centres-villes et commerces.

Dans un premier chapitre, *Mikaël Dupuy Le Bourdellès*, doctorant en urbanisme (Lab'urba, Université Paris-Est), examine les imbrications spatiales et institutionnelles dans une ville moyenne d'un programme d'action publique : le programme « Action cœur de ville » (ACV) lancé fin 2017 et qui concerne 222 communes en France. Ce programme vise à contrecarrer l'affaiblissement des centres-villes par la concurrence périurbaine, une « revanche des villages »¹⁴, et son pilotage est confié aux villes-centres en associant leur intercommunalité d'appartenance (contrairement à la montée en puissance des intercommunalités).

L'étude de cas concerne une ville moyenne marquée par une forte imbrication entre les services techniques de la ville-centre et ceux de la communauté d'agglomération et les fonctions d'élus. Mais alors que l'une des principales cibles porte sur des immeubles « mixtes » (commerces en rez-de-chaussée et logements dans les étages supérieurs), le programme se heurte au libéralisme foncier et au morcellement des politiques d'urbanisme : absence de PLUi intercommunal et de PLU (Plan local d'urbanisme) dans les deux-tiers des communes de la communauté d'agglomération, absence de schéma directeur de la ville concernant les locaux commerciaux, insuffisance de collaboration entre la communauté d'agglomération, détentrice de la compétence de développement économique, et la ville qui soutient des projets commerciaux...

Ce programme national subit les reproches d'élus pour lesquels il peine à prendre en compte la diversité des situations locales, même si, par exemple, la prise en charge du déficit des opérations de réhabilitation pour les opérateurs se trouve résolue grâce à des négociations avec l'Etat. Dans tous les cas, la phase d'élaboration d'Action cœur de Ville s'apparente à un processus d'apprentissage en mode projet imposé par l'Etat.

Dans un **dernier chapitre** *Marianne Petit*, doctorante en géographie à l'Université d'Artois, revient sur les acceptions de la catégorie de ville moyenne, marquée par son hétérogénéité et définie non seulement par la taille mais également par les fonctions exercées. Les villes moyennes se caractérisent notamment par leurs connexions aux flux de mobilités, par leur identité patrimoniale, par leur cadre de vie « à taille humaine », et forment une catégorie de politique publique.

Elle s'interroge sur le fait de savoir si une centralité commerciale matérielle a encore un sens dans un contexte de prépondérance croissante du numérique : vente à distance, *click & collect*...

¹⁴ Eric Charmes, 2019, *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Seuil.