



L'innovation **DANS LES** **TERRITOIRES** **PÉRIURBAINS** **OU RURAUX ?**

Pour un changement de paradigme !

Des études et des démarches récentes entérinent le fait que les zones périurbaines ou rurales peuvent devenir des terres d'innovation et des places fortes numériques, dès lors qu'elles sont appréhendées non pas du point de vue de leurs handicaps, mais de leurs atouts.

RAPHAËL BESSON ET JULIEN BROUILLARD

D

Depuis la fin des années 1990, les *smart cities*, les villes créatives et autres districts technologiques polarisent les débats sur l'innovation. Le territoire métropolitain, avec ses sites de production et de recherche, sa densité, ses aménités, sa diversité sociale et fonctionnelle, apparaît comme un substrat privilégié pour attirer la classe créative et stimuler les processus d'innovation (Besson, 2017). Des métropoles comme New York, Paris, Londres, Buenos Aires, des villes plus modestes comme Barcelone, Grenoble, Nantes, Medellín se rêvent en capitale mondiale de l'innovation. Elles développent pour cela des politiques publiques d'innovation et aménagent des « quartiers laboratoires » dédiés à la mise en scène et l'expérimentation d'inventions en grandeur réelle : quartiers de la création et de l'innovation, *urban labs*, *city labs*, *fab cities*, etc. Aujourd'hui, cette « frénésie innovatrice » se diffuse à l'ensemble des socié-

« Alors que les représentations associées aux quartiers sont souvent celles de territoires fragilisés voire ghettoïsés, l'idée est de mettre la lumière sur d'autres dynamiques, tout aussi prégnantes, de créativité, de solidarité et d'invention de solutions alternatives vectrices de performance socio-économique. »

tés urbaines et dans des territoires de « faible densité », moins bien dotés en « facteurs classiques de l'innovation¹ » (CGET, 2015). Les quartiers prioritaires de la politique de la ville et de nombreux territoires périurbains et ruraux se positionnent comme des lieux d'innovation et d'invention de solutions alternatives en matière de services publics, de développement agricole, de mobilité, de technologies et d'usages numériques ou de gestion des ressources. Ils s'approprient toute une « culture de l'innovation », avec comme perspectives la transformation des politiques d'innovation territoriale, la reconnaissance et la valorisation des idées neuves qui émergent au sein de leur territoire. Dans quelle mesure les territoires de faible densité peuvent-ils contribuer aux dynamiques d'innovation territoriale ? Qu'est-ce que l'innovation peut apporter en retour au développement socio-économique de ces territoires ? Quelles conséquences en termes de politiques et de modèles d'innovation territoriale ?

LES NOUVEAUX TERRITOIRES DE L'INNOVATION

Des quartiers de la politique de la ville...

De nombreuses études et réflexions actuelles conduites par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ou l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) annoncent un rééquilibrage entre une lecture originelle de la politique de la ville (l'« exemplarité », le « laboratoire ») et celle développée depuis le milieu des années 1990 (le « handicap », le « risque »). C'est le

cas par exemple de l'étude sur l'innovation dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville conduite par le CGET, ou des programmes ANRU qui visent à renforcer l'innovation dans les projets de renouvellement urbain. Alors que les représentations associées aux quartiers sont souvent celles de territoires fragilisés voire ghettoïsés, l'idée est de mettre la lumière sur d'autres dynamiques, tout aussi prégnantes, de créativité, de solidarité et d'invention de solutions alternatives vectrices de performance socio-économique. D'autres études s'intéressent à



La Ville de Vitry-sur-Seine a mis en place une « stratégie numérique à 360 degrés » intégrant tiers-lieux, living labs, services numériques urbains innovants, etc.

l'usage du numérique dans les quartiers, dans une perspective de développement local, d'amélioration du cadre de vie et de fourniture de services numériques innovants pour accompagner le quotidien des administrés. Évoquons notamment les réflexions de la Ville de Vitry-sur-Seine, engagée depuis 2016 dans un projet de renouvellement urbain de son centre-ville². La Ville a souhaité explorer l'apport du numérique dans la régénération de ses quartiers. Une étude a été confiée à l'agence Dédale en concertation avec les habitants, les acteurs locaux, les services de la Ville et les acteurs porteurs de l'innovation sur le territoire. Elle a abouti au déploiement d'une « stratégie numérique à 360 degrés », intégrant l'ensemble des thématiques, des outils et des méthodes de la culture numérique (tiers-lieux, *living labs*, services numériques urbains innovants, médiation et formation au numérique, BIM³, réseaux THD).

... aux territoires ruraux et périurbains

Une étude du CGET a constaté que les territoires de « faible densité », qui recouvrent pourtant 86 % du territoire national et concentrent 41 % de la population, bénéficient rarement des politiques de soutien à l'innovation (CGET, 2015). Or, l'innovation dans ces territoires constitue un enjeu majeur de politique publique, tant au niveau de la réduction des inégalités territoriales que du soutien à des inventions répondant à des besoins

sociétaux peu ou mal satisfaits. Ainsi, 15 territoires ruraux et périurbains ont été observés afin de mieux comprendre leur écosystème d'innovation et de concevoir une action publique en mesure de renforcer leur capacité d'innovation.

Une autre étude, conduite par la Caisse des dépôts et consignations, est partie du constat de l'inadéquation des outils classiques du développement territorial à des contextes ruraux. La vision d'un développement économique envisagé au prisme des secteurs d'activité, des filières économiques, des équipements ou des infrastructures semble en effet peu adaptée aux territoires de faible densité. Par ailleurs, l'approche métropolitaine de l'innovation, centrée sur les questions technologiques, de concentration des talents et d'équipements de R&D, exclut de fait les territoires ruraux du champ des politiques d'innovation territoriale. Dès lors, il est apparu essentiel à la Caisse des dépôts et consignations de se doter d'un modèle de développement adapté aux spécificités des territoires ruraux. Des observations ont été conduites dans six territoires⁴, afin de préciser et modéliser les conditions d'émergence et de développement d'écosystèmes régénératifs locaux.

DES PARTIS PRIS MÉTHODOLOGIQUES

Ces différentes études et réflexions ont permis d'observer et de mieux com-

prendre les processus d'émergence et de production d'innovations dans les territoires de faible densité. Selon l'étude du CGET, « les quartiers prioritaires regorgent d'innovations qui répondent aux besoins sociaux et aux enjeux sociétaux qui y sont peu ou mal satisfaits » (CGET, 2017). Afin de consolider ces dynamiques d'innovation et leurs impacts dans les territoires (création d'emplois et d'activités, accès aux services publics, environnement, lien social...), les études ont formulé une série de préconisations. Il en ressort trois grands partis pris méthodologiques.

Valoriser les ressources latentes des territoires

Les travaux sur les territoires de faible densité portent une vision dynamique des territoires par la ressource. Contrairement aux méthodes traditionnelles de développement économique qui présentent les territoires comme des stocks dotés de ressources figées, ces recherches font l'hypothèse qu'un territoire n'existe pas « en tant que tel », mais doit être révélé selon un processus d'« activation » et de « spécification » des ressources latentes. Ces ressources peuvent concerner des composantes matérielles (matières premières, environnement, patrimoine...)



Balade numérique à Vitry-sur-Seine, ville qui a souhaité explorer l'apport du numérique dans la régénération de ses quartiers.

et/ou idéelles (usages, valeurs, histoire, identité...). En tout état de cause, ces démarches proposent d'inverser le regard sur les territoires de faible densité, pour les appréhender non pas du point de vue de leurs handicaps mais de leurs atouts. L'hypothèse affichée réside dans la conviction qu'il existe des ressources liées aux territoires sensibles, périurbains ou ruraux. Des ressources susceptibles d'induire un développement socio-économique vertueux.

Évoquons par exemple la création du premier télécentre rural par la communauté de communes du Pays de Murat, située au cœur des monts du Cantal. Ce télécentre, récemment rebaptisé la Cocotte numérique, comprend un espace de formation au télétravail indépendant et salarié, une maison de service public, un espace de coworking et un fab lab. L'impact économique de cette innovation a été récemment évalué. Une étude conduite par l'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne (ARDTA) a montré qu'entre 2008 et 2013, le dispositif avait permis d'installer 25 entrepreneurs

« Il est possible, en s'appuyant sur les connaissances Web spécifiques et originales des jeunes, de dépasser une posture habituelle de consommation des services numériques pour proposer par exemple des actions de médiation numérique intergénérationnelle basées sur leur utilisation de plates-formes vidéo comme YouTube. »

de ces territoires. Comment repérer les acteurs informels, les idées latentes et les innovations « en train de se faire » parmi la société civile, les acteurs économiques, associatifs ou publics ? Pour tenter de répondre à une telle question, les études ont déployé un éventail d'outils méthodologiques : enquêtes, entretiens, appels à projets, formats « informels » et « hors les murs » de rencontre avec les porteurs de projet, appui sur des « catalyseurs de l'innovation » pour détecter les ressources latentes et mettre en relation les bonnes personnes au bon moment, etc. À Vitry-sur-Seine, l'agence Dédale a conçu des formats d'intervention en

(concepteurs Web, médiateurs culturels, designers culinaires, architectes-paysagistes, responsables e-commerce ou encore traducteurs) et 22 familles (dont les deux tiers proviennent d'autres régions françaises)⁵ ; 1,1 million d'euros ont ainsi été réinvestis sur le territoire et, selon les méthodes, entre 61 et 80 emplois créés⁶.

Dès lors, tout l'enjeu est d'identifier les acteurs et les actions dites « innovantes » au sein

mesure de toucher tous les publics, de favoriser les échanges et d'identifier les « forces vives ». Des balades urbaines, des parcours d'innovation, des ateliers de coproduction *in situ* et *in vivo*, des cartographies collaboratives ont permis d'identifier des besoins, des ressources et des compétences informelles dans le numérique. Ces approches centrées « usagers » ont permis de faire émerger des pratiques jusque-là invisibles et de travailler au plus près des citoyens et de leurs besoins. On s'aperçoit ainsi qu'il est notamment possible, en s'appuyant sur les connaissances Web spécifiques et originales des jeunes, de dépasser une posture habituelle de consommation des services pour proposer par exemple des actions de médiation numérique intergénérationnelle basées sur leur utilisation de plates-formes vidéo comme YouTube, ou encore de confier à des jeunes un rôle de « web-reporter » dans le cadre d'actions de concertation sur le projet urbain.

Il s'agit bien dans le cas de Vitry-sur-Seine de la co-construction de la stratégie publique avec les acteurs d'un territoire, ses usagers et bien sûr ses habitants, qui s'organise autour de rencontres, de moments de dialogue et d'expression bien spécifiques. C'est par exemple une promenade urbaine numérique qui réunit un groupe de participants autour d'un parcours dans la ville à la découverte des enjeux du développement du numérique ; une véritable réflexion *in situ* et *in vivo*. C'est aussi une

cartographie numérique sensible et collaborative imaginée dans le cadre d'ateliers participatifs ; elle permettrait d'accompagner les transformations du territoire et offrirait une fenêtre d'expression sur la mémoire, les usages présents et le futur des quartiers en renouvellement.

Engager une vision large et ouverte de l'innovation et valoriser la créativité sociale

Les clusters, les technopoles et les districts technologiques adoptent en général une lecture « technicisée » de l'innovation, censée assurer aux métropoles un avantage comparatif. Ces modèles territoriaux de l'innovation restent tributaires d'une conception selon laquelle les processus d'innovation sont l'apanage d'une élite de chercheurs, d'universitaires et d'entrepreneurs. Ils n'évoquent que très superficiellement les acteurs informels de l'innovation, comme les artistes, les habitants ordinaires, les utilisateurs des innovations, les entrepreneurs sociaux ou les associations.

Or, c'est à cette catégorie de public que s'adressent prioritairement les études sur l'innovation dans les territoires de faible densité. Elles s'intéressent également aux différentes facettes de l'innovation, qu'elles soient technologique, socio-économique, culturelle, environnementale ou organisationnelle. Il est en effet essentiel d'adopter une définition très ouverte de la notion d'innovation pour

observer les besoins et les solutions qui émanent localement des territoires eux-mêmes. L'innovation dans les territoires de faible densité résulte souvent d'une configuration spécifique d'acteurs, d'un écosystème qui connecte des ressources possédées « en propre ». Ces territoires se font les chantres d'une innovation « frugale », « jugaad » ou « low-tech » et d'une culture de l'expérimentation, de la « prise de risque » et du « droit à l'erreur ».

Dans les quartiers prioritaires, des innovations sont ainsi imaginées pour le développement économique, l'accès à l'emploi, l'éducation et l'inclusion numérique des habitants. On citera par exemple des initiatives comme le MarsMédialab à Marseille, à la fois outil de médiation et outil d'expérimentation et de création, à partir de nouveaux dispositifs numériques. Plus de 40 professionnels, artistes, éducateurs, réalisateurs, journalistes, médiateurs, partagent quotidiennement cet équipement de 350 mètres carrés. Le projet est porté par l'association Urban Prod, qui utilise le numérique et la vidéo en particulier comme outil favorisant l'insertion sociale et professionnelle de publics fragilisés. Le MarsMédialab intègre un chantier d'insertion et participe au développement du quartier. À Argenteuil, évoquons la crèche d'insertion des Lucioles, qui repose sur un modèle liant la garde d'enfants et l'accompagnement vers l'emploi de parents en difficulté sociale et souvent en situation d'isolement. Enfin, souli-

gnons le développement de la filière textile dans le quartier de la Goutte d'Or par la mairie de Paris (18^e), sur la base d'un tissu de micro-entrepreneurs d'origine ou de nationalité étrangère qui exerçaient le plus souvent jusque-là leur activité de façon informelle.

Transformer l'action publique et les modes de faire

Le dernier parti pris méthodologique concerne l'action publique et la perspective d'un acteur public facilitateur et accompagnateur, qui donne les moyens d'innover (aux citoyens, aux entrepreneurs...). Tout l'enjeu est de dépasser la conception d'une politique publique verticale, centralisée et en silo, où l'acteur public aurait un rôle central en termes d'impulsion, de coordination, de planification, de financement et d'arbitrage de l'innovation territoriale. L'action publique doit davantage s'inscrire dans une « intervention de type environnemental », pour reprendre une formule de Michel Foucault. Elle doit créer les conditions d'émergence, de développement et d'expérimentation des idées neuves grâce à la mise en œuvre de dispositifs publics innovants : « diffusion d'appels à projets ouverts », « création de réseaux de catalyseurs et importateurs d'innovations », « développement d'outils de financement de l'innovation ouverts à tous », « stratégies de capitalisation et de diffusion des innovations », etc.

Le développement des innovations au sein des territoires de faible densité suppose le passage d'une logique de gouvernement (hiérarchique et vertical) à une logique de « gouvernance créative » plus horizontale, permettant l'impulsion, l'organisation, la diffusion et la pérennisation des expérimentations. C'est donc moins la gouvernance des innovations qui est en jeu, que la question de la gouvernance par l'innovation. Tout l'enjeu réside dans l'identification de la juste intervention de la puissance publique, un positionnement qui reste à identifier et à conceptualiser. De ce point de vue, l'acteur public pourrait s'inspirer du modèle du *governing by experiment* pour « tester avant d'adopter » et procéder par essai/erreur dans la construction de ses politiques d'innovation. Dans cette approche expérimentale du développement territorial, la puissance publique doit donc aussi se transformer en interne pour emprunter des chemins de traverse (*to think outside the box*) et s'appropriier toute une culture de l'innovation, de la collaboration et de l'expérimentation (méthodes agiles, culture numérique, intelligence collective, DIY, prototypage...)⁷.

DES MODÈLES

Au-delà de ces grands partis pris méthodologiques, certaines études tentent de modéliser les conditions d'émergence et de développement des innovations dans

les territoires de faible densité. L'intérêt de ces modèles est qu'ils préconisent moins la reproduction de recettes et de « bonnes pratiques » que des processus à même d'activer et de mettre en mouvement les ressources et les inventions. Ainsi l'étude du CGET identifie-t-elle trois grands types de territoires innovants :

- le « territoire pépite », fondé sur un modèle de développement territorial endogène et la valorisation de ressources locales ;
- le « territoire laboratoire », qui offre un cadre à l'expérimentation de solutions innovantes ;
- le « territoire coopératif », ouvert à un développement exogène, aux acteurs et aux territoires extérieurs.

La CDC propose quant à elle le modèle de l'écosystème régénératif, composé de trois grandes fonctions. Les fonctions de valorisation se situent au cœur de l'écosystème. Elles comprennent :

- une avant-garde : « une tête chercheuse qui va au-devant des idées nouvelles et les fait entrer sur le territoire (laboratoire, centre de formation, musée, résidence d'artistes, centre de formation...) » ;
- un capteur : « un espace d'accueil positif des idées, de tests, d'essais, d'erreurs, de synthèse créative (Living Lab, Fab Lab, Point Chance, Balise, CitésLab, couveuses, pépinières...) » ;
- un amplificateur : « une plate-forme d'offres de services aux créateurs et entrepreneurs (réseaux d'entreprises, d'accom-



© Ville de Vitry-sur-Seine

À Vitry-sur-Seine, les balades urbaines numériques ont permis d'identifier des besoins, des ressources et des compétences informelles dans le numérique.

pagement, de financement...) » ;
 – une thématique qui positionne la vocation du territoire et qui fait référence à un capital territorial matériel ou immatériel. Les fonctions d'ancrage permettent d'encadrer les dynamiques économiques et d'innovation dans les spécificités territoriales. Ces fonctions comprennent les politiques de mise en récit de la vocation territoriale, les politiques sociales et culturelles et les événements marqueurs du positionnement (festivals, congrès, compétitions, « foires à »...). Elles sont également composées de « graines, c'est-à-dire de grappes d'entreprises d'un même univers professionnel [...] qui bénéficient d'une dynamique locale sur une thématique ». Enfin, les fonctions

d'activation sont fondamentales pour mettre en mouvement les ressources territoriales et faire interagir l'ensemble des composantes de l'écosystème régénératif. Elles permettent à l'écosystème de se régénérer et d'enclencher de nouveaux cycles « sans s'enfermer dans une logique réparatrice [...], ni s'épuiser à maintenir artificiellement ce qui ne contribue plus à la dynamique nouvelle du cycle ». Elles ouvrent aussi l'écosystème territorial à des réseaux externes, afin d'appuyer et de renforcer l'efficacité de la démarche endogène.

La régénération des territoires de faible densité par l'innovation suggère des modes d'action différents, un regard systémique sur les besoins et les ressources

des territoires et, au-delà, la connexion entre des acteurs de professionnalités diverses, l'incitation à la nouveauté au sein d'administrations routinières et de nouveaux espaces de collaboration et d'expérimentation. Elle incite à repenser les formats d'intervention afin de toucher tous les publics, y compris ceux qui sont d'ordinaire éloignés de cette « culture d'innovation ». Des approches méthodologiques d'un nouveau genre sont en train d'émerger afin de mener à bien ces ambitions de « co-production ». On notera aussi toute l'importance des élus pour concevoir une action publique plus ouverte aux innovations organisationnelles, aux « cultures numériques » et à l'expérimentation.

La régénération des territoires de faible densité signale enfin une nouvelle étape dans la manière d'appréhender ces territoires dans les stratégies d'innovation. Tout l'enjeu étant d'identifier et de connecter les innovations qui émergent au sein des espaces ruraux ou des quartiers prioritaires à des écosystèmes plus vastes, grâce à des politiques d'innovation territoriale intégrées. Car au-delà du champ de l'innovation, c'est la question des transitions qui est en jeu, et celle de la capacité des territoires de faible densité à s'adapter aux grandes mutations écologiques, économiques et numériques.

1. Selon une étude du CGET, la faible densité signifie « le fait, pour un territoire donné, d'être faiblement doté en facteurs classiques de l'innovation [...] : concentration de talents ; pré-

sence de recherche et développement ; réseaux de transport et de communication ; taille du marché de la demande ; présence d'un réseau de compétences et de partenaires ; accès au financement de l'innovation et au foncier à vocation économique » (CGET, 2015).

2. Nouveau projet de rénovation urbaine du secteur « Centre-ville/Capra/Robespierre », Vitry-sur-Seine.

3. Le BIM (Building Information Modeling) est une maquette numérique du bâtiment, technologie et processus permettant de produire, communiquer et analyser des modèles de construction.

4. Six communautés de communes ont été concernées par l'étude : celle du Pays de Murat (Cantal), celle du Bassin de Gannat (Allier), celle du Haut-Jura Arcade (Jura), celle du Seignaux (Landes), celle de Saint-Amarin (Haut-Rhin) et celle de Desvres-Samer (Pas-de-Calais).

5. ARDTA, *Évaluation de l'impact économique de la politique d'accueil de télétravailleurs du Pays de Murat*, rapport réalisé par Argo&Siloe, Ocalia et OPC, 2014.

6. Un emploi direct créé par le dispositif équivalent à un second emploi créé (emplois directs et induits).

7. Cet enjeu a été particulièrement souligné dans le rapport du CGET sur l'innovation dans les territoires de faible densité : « L'innovation implique une culture favorable à la prise de risque et au droit à l'échec, qui valorise la prise d'initiative et autorise l'expérimentation, le tâtonnement, l'apprentissage par essais et erreurs. Il s'agit d'un enjeu national pour le développement de l'innovation, tant dans les territoires denses que dans les espaces à faible densité d'innovation. Par contre, il s'agit d'un élément particulièrement clé pour les territoires de faible densité, qui n'ont pas la capacité à générer de nouvelles idées et des projets de manière continue et "spontanée", et dans lesquels cette culture de l'innovation est encore moins forte que dans les grandes villes » (CGET, 2015).

POUR ALLER PLUS LOIN

- Raphaël Besson, « Les tiers-lieux.

Des outils de régénération économique des territoires ruraux ? », in Magali Talandier et Bernard Pecqueur (dir.), *Renouveler la géographie économique*, Paris, Economica, 2018.

- CGET, *Étude sur l'innovation dans les quartiers de la politique de la ville*, réalisée par Algoé pour le CGET, 2017.

- CGET, *Innovation et territoires de faible densité*, étude réalisée par CMI pour le CGET, 2015.