

# Élaboration d'une politique régionale



**Mettre la  
Basse-Normandie  
en mouvement**

*Accueil de  
nouveaux habitants  
dans les territoires ruraux*

## Diagnostic régional

Novembre 2007

## Sommaire

### **I/ Qu'est-ce qu'une politique d'accueil aux yeux des acteurs bas-normands? ..... 5**

#### ***A/ Les composantes d'une politique d'accueil ..... 5***

1. Une offre de logement adaptée ..... 5
  - a. Des enjeux quantitatifs et qualitatifs ..... 5
  - b. Vers une offre diversifiée pour mieux répondre aux besoins ..... 6
2. Economie et accompagnement des porteurs de projets ..... 7
  - a. Emploi et qualité de l'offre de formation ..... 7
  - b. Création, reprise et transmission d'activités ..... 8
  - c. Qualité des infrastructures ..... 9
3. Qualité de vie et services ..... 10
4. Mobilité et accessibilité ..... 11
5. Identité du territoire et Communication ..... 11
6. La nécessité d'une approche multisectorielle ..... 12

#### ***B/ Quelles « nouvelles populations » veut-on accueillir ? ..... 13***

1. La relation nouvelle population / population locale ..... 13
2. L'accueil d'actifs ..... 14
3. Le maintien des jeunes ..... 14
4. Attractivité résidentielle et problématiques d'accueil de retraités ..... 15
5. Les étrangers ..... 16

### **II/ Analyse des pratiques d'accueil en Basse-Normandie : difficultés et facteurs de réussite ..... 17**

#### ***A/ Blocages et freins à la mise en œuvre de politiques d'accueil ..... 17***

1. Analyse sectorielle ..... 17
  - a. Les difficultés sur le volet économique ..... 17
  - b. Services, transports, logements et qualité de vie ..... 19
  - c. Accueil et information sur le territoire ..... 21
2. Analyse transversale ..... 22
  - a. Obstacles culturels et sociétaux ..... 22
  - b. Insuffisance des moyens ..... 23
  - c. L'insuffisance des partenariats et des logiques de réseau ..... 24
  - d. L'insuffisante prise en compte des logiques territoriales ..... 24
  - e. Le manque d'outils de connaissance objective des phénomènes ..... 25

**B/ Savoir-faire et facteurs de réussite..... 25**

1. Dynamiser le développement économique des territoires .....25

    a. Les actions structurelles ..... 25

    b. Le développement d'un réseau d'accompagnement à la création, reprise ou transmission d'activités. .... 26

    c. Innovation, soutien aux projets atypiques, action en dehors du territoire..... 27

    d. Echelle pertinente d'organisation..... 28

2. Qualité de vie et services à la population.....29

    a. Réponses spécifiques ..... 29

    b. Réponses transversales ..... 29

    c. Des solutions innovantes de services à la population : une politique régionale de regroupement des professionnels de santé ..... 30

    d. Echelle pertinente d'intervention ..... 31

3. Faciliter un accès au logement à l'ensemble de la population.....31

    a. La maîtrise du Foncier ..... 31

    b. L'organisation territoriale ..... 32

    c. Une politique pour un type de public ..... 32

    d. Améliorer la lisibilité des acteurs du logement..... 33

    e. Des solutions innovantes et partenariales en matière de logement ..... 33

    f. L'échelle pertinente d'intervention..... 35

4. Améliorer l'accueil et l'information sur le territoire.....35

5. Asseoir l'identité du territoire pour mieux communiquer sur ses atouts.....36

6. Observatoire et outils de connaissance.....37

**III/ Quelles actions développer pour élaborer une politique d'accueil au niveau régional ? .....38**

**A- Une adaptation de la politique d'accueil à chaque territoire ..... 38**

**B- Un nécessaire cadrage régional ..... 38**

**C- Un appui au monde associatif ..... 40**

**D- Une organisation spécifique sur les territoires..... 40**

Le développement d'une politique d'Accueil de nouveaux habitants dans les territoires ruraux est une initiative régionale issue du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire révisé en 2005-2007. Elle est outil de mise en œuvre de l'orientation stratégique « *Être et Bien-être en Basse-Normandie* » et a pour ambition d'assurer la présence d'une offre d'emplois et de services sur l'ensemble du territoire régional, tout en dynamisant le semis de villes moyennes qui assure une présence continue d'activités et de services sur le territoire régional. Elle est à ce titre une politique de cohésion sociale et territoriale pour l'ensemble de la Basse-Normandie.

Ce diagnostic est centré sur l'analyse des pratiques existant en Basse-Normandie en matière d'accueil. Il est construit sur la base d'éléments fournis par des acteurs régionaux agissant déjà dans le champ de l'accueil et se veut une restitution de leur parole. Basé sur l'envoi d'environ 300 questionnaires et sur 25 entretiens semi-directifs, il propose une analyse des pratiques régionales dans le domaine de l'accueil à partir de l'expression des acteurs bas-normands.

Les acteurs enquêtés peuvent être classés en différentes catégories, qui ont vocation à représenter l'ensemble des champs d'activité qui constituent les composantes d'une politique d'accueil :

- les collectivités territoriales (communes, départements, Région), leurs groupements, et les territoires de projet (Pays, Parcs Naturels Régionaux) de la région ;
- les associations concourant à la qualité de vie (Régie de quartier, familles rurales, etc.) ;
- les organismes travaillant dans l'insertion, la formation et l'information à destination des demandeurs d'emploi ou des porteurs de projet de type économique (ADASEA, Chambre des métiers, missions locales, maisons familiales, réseau Projecteur, etc.) ;
- les acteurs du logement (promoteurs, FLT, CLAJJ, bureaux d'étude, bailleurs publics, etc.) ;
- les structures touristiques (Pays d'accueil touristique, associations locales, etc.).

L'analyse des questionnaires a été couplée à 25 entretiens menés auprès des équipes techniques des Pays et PNR Bas Normands, de maires de communes rurales et d'association régionales actives dans l'accompagnement de porteurs de projet.

Sur près de 300 questionnaires envoyés, 53 ont été retournés, soit un quart des structures interrogées (en incluant les 25 structures rencontrées par le biais d'entretiens). Un quart des réponses proviennent de structures régionales ou nationales, un autre quart de l'Orne, un tiers de la Manche et 15 % seulement du Calvados. La répartition par type de structure interrogée est équilibrée puisque 35 % des questionnaires et entretiens concernent des collectivités, territoires de projet et associations concourant à la qualité de vie, 29 % des organismes travaillant dans l'insertion, la formation et l'information et 31 % d'acteurs du logement. Les acteurs du tourisme, peu nombreux à avoir été sollicités comparativement aux autres catégories, représentent le reste des réponses.

# **I/ Qu'est-ce qu'une politique d'accueil aux yeux des acteurs bas-normands?**

## ***A/ Les composantes d'une politique d'accueil***

### **1. Développer une offre de logement adaptée**

Pour être attractif, un territoire doit pouvoir accueillir tous types de population et offrir un logement adapté à chaque catégorie de population. Si pour certains territoires l'emploi est privilégié dans la stratégie d'accueil de nouvelles populations, d'autres savent que pour attirer les ménages, ils doivent avant tout proposer un parc de logement adapté, couplé à des services de proximité.

Les territoires bas-normands sont interdépendants et constituent un même marché de l'habitat, soumis notamment à une même hausse des prix de l'immobilier. Par effet centrifuge du marché situé sur le littoral ou dans l'aire d'influence de la région parisienne, de plus en plus coûteux, l'accès au logement est rendu plus difficile à certaines couches de la population et la sociologie des territoires évolue. Les primo accédants et notamment les moins fortunés s'éloignent des villes et du littoral tandis que ces derniers se polarisent sur des clientèles plus aisées ou très sociales, plus jeunes ou plus âgées.

Ainsi les mouvements de population spécialisent de plus en plus les territoires. On observe une concentration dans les villes des étudiants, des célibataires et des personnes âgées tandis que les jeunes familles et certaines catégories de couches moyennes densifient les territoires ruraux.

#### **a. Des enjeux quantitatifs et qualitatifs**

Les enjeux en termes de logement sont dès lors quantitatifs et qualitatifs. Quantitatifs puisqu'il est nécessaire d'assurer une offre de logement suffisante et diversifiée permettant l'accueil de tous les types de ménages. Qualitatifs car il est nécessaire de maîtriser le peuplement afin de préparer et d'anticiper la décohabitation des ménages et le vieillissement de la population dans le parc existant. Les grandes familles deviennent l'exception, tandis qu'à l'inverse les petites familles et les personnes seules sont de plus en plus nombreuses. Les grands logements (de type T5) sont donc de moins en moins demandés, contrairement aux T4 (pour une famille avec deux enfants) et T2 (pour célibataire ou couple sans enfant). Le diagnostic réalisé montre une difficulté accrue d'accès au logement pour deux types de demandeurs : les jeunes en recherche d'un logement autonome et les ménages à faibles revenus.

Les décideurs locaux n'ont pas toujours conscience que les profils démographiques des communes sont intimement liés aux caractéristiques de leur parc de logements. En schématisant, trois variables jouent un rôle essentiel dans la détermination démographique

et dans le degré de mobilité au sein du parc (plus ou moins grande fluidité des parcours résidentiels).

- l'âge du parc : de nouveaux logements attirent de nouvelles populations. En fonction des caractéristiques des logements, les nouveaux arrivants seront plutôt des jeunes, des familles...

- le statut d'occupation des logements : un parc dominé par des propriétaires verra sa population vieillir au fur et à mesure que le parc vieillit. Un parc dominé par des locataires verra sa population se renouveler constamment, les arrivants ayant, en fonction de la taille du logement, les mêmes caractéristiques que les partants.

- La taille des logements : des logements de petite taille attirent les jeunes, ceux de taille intermédiaire des jeunes actifs ou des familles en voie de constitution, les grands logements plutôt des familles nombreuses. Les logements petits et moyens accueillent toujours les mêmes tailles de ménage. Dans les grands logements, la taille des ménages varie avec le temps (phénomène de décohabitation...)

La combinaison de ces trois variables forge le profil démographique du territoire. Il convient donc de produire une offre de logement suffisamment diversifiée

### **b. Vers une offre diversifiée pour mieux répondre aux besoins**

La force d'attraction des maisons individuelles dédiées à l'accès à la propriété reste puissante mais l'utilisation du logement locatif doit sûrement être reconsidérée pour répondre à l'évolution des besoins des habitants des territoires ruraux. Ce sont de plus en plus des urbains dont les besoins en logement sont divers. Leur demande est beaucoup plus complexe et diversifiée que dans le passé. L'habitat collectif n'est pas un repoussoir tout désigné de la maison individuelle, pour peu qu'il réponde à certains critères : taille limitée de l'immeuble, surface suffisante, ensoleillement et protection de l'intimité, prolongement du logement (balcon, terrasse, petit jardin en rez-de-chaussée, garage...), etc. De plus, certaines familles et catégories de population plus âgées ont des critères de choix de localisation liés à la présence de commerces, de services publics et d'équipement (crèches, écoles, transports...). Ce désir de proximité s'accroît avec la présence de jeunes enfants dans les familles. On voit également poindre la tendance de rapprochement du centre bourg pour les catégories de population les plus âgées. Ce phénomène de vieillissement représente une tendance lourde qui devrait s'amplifier dans les années à venir. Pour répondre aux besoins de « centralité » des familles et catégories de populations plus âgées, une forme complémentaire d'habitat individuel plus dense mais aussi plus proche des services quotidiens, permettrait de répondre à ces nouvelles demandes.

Le développement d'une offre locative est donc une priorité pour de nombreux territoires ruraux. Cette offre est aujourd'hui restreinte, de qualité médiocre, et rarement conventionnée. Les nouvelles populations, comme les populations locales de condition modeste, ont beaucoup de difficulté à trouver une solution de logement satisfaisante. L'effort à engager doit tenir compte des spécificités du parc privé. Les travaux pour améliorer ces logements ont toutes les raisons d'être onéreux (parc âgé, inconfortable, individuel). Or ils sont supportés par des propriétaires-bailleurs qui ne disposent généralement que de ressources modestes. L'effort doit tenir compte également des

locataires. Compte tenu des revenus des ruraux, inférieurs à la moyenne nationale, la production de logements à loyers maîtrisés doit être encouragée.

L'accueil de jeunes actifs passe aussi par une offre de logements temporaires. L'hébergement ne doit pas constituer un problème ou un frein à l'insertion professionnelle des jeunes, mais être vecteur de stabilisation, de motivation (près de 10% des jeunes des missions locales se déclarent en situation de logement très précaire à leur accueil). L'entrée dans la vie active et la stabilisation des ressources de certains jeunes se situent après la succession de contrats ponctués de périodes d'inactivité ce qui ne donne pas de garanties suffisantes pour un accès au logement. D'où un problème du logement des jeunes (notamment près du littoral) et des saisonniers et de la question du logement temporaire. Les organismes de type CLLAJ ou FJT (missions d'accueil, d'information et d'orientation pour les jeunes souhaitant accéder à un logement autonome) sont des acteurs relais pour ce type de public.

## **2. Économie et accompagnement des porteurs de projets**

Pour les acteurs interrogés, l'emploi et le développement économique sont des facteurs clés de l'attractivité d'un territoire. L'objectif énoncé étant un développement économique créateur d'emploi adapté au tissu économique régional.

La Basse-Normandie est la première région française pour la part de l'agriculture dans l'économie tout en étant la quatrième pour les emplois non agricoles qui s'y exercent. L'économie des territoires ruraux ne se limite donc pas au secteur agricole même si elle en est une composante importante. L'économie de la Basse-Normandie se partage entre l'agriculture dont le poids reste prépondérant, une industrie où l'agroalimentaire joue un rôle important et un secteur tertiaire dopé par le tourisme. L'économie résidentielle fondée sur des activités destinées à satisfaire les besoins de la population (commerces, services, éducation, santé...) est un secteur en pleine essor qui comporte de réelles perspectives de développement. Au sein du Pays Saint Loïs, du Pays d'Auge, du Pays de Caen ou du Pays d'Alençon, elle génère 6 emplois sur 10. Les emplois relatifs au tourisme et à la valorisation des ressources locales (artisanat, vannerie, bois, chaume...) sont également des secteurs potentiellement créateurs d'emplois.

Pour favoriser l'implantation de ce type d'activités dans les territoires ruraux, la qualité des infrastructures et le niveau de qualification de la main d'œuvre sont ressortis comme les critères d'installation essentiels.

### **a. Emploi et qualité de l'offre de formation**

Les liens entre le développement économique d'un territoire et les moyens humains que celui-ci accueille sont essentiels et vont se renforçant. Les effets annoncés du « papy-boom » vont bouleverser la hiérarchie des enjeux dans la sphère économique et impacter fortement le niveau local : dans un contexte de pénurie de jeunes actifs, des réajustements vont devoir s'opérer et des mouvements se réaliser, qui concerneront en premier lieu les entreprises et les actifs.

Si ce sont les entreprises qui se délocalisent, elles vont chercher les territoires qui disposent d'un capital humain adapté à leurs besoins. Si ce sont les actifs qui bougent, il va falloir

encourager les initiatives en faveur de l'accueil de nouveaux actifs qui créent ou reprennent une affaire en milieu rural. Il s'agit également par ce biais de lutter contre l'étalement urbain dans les campagnes sans création d'emploi (ceux-ci restant en ville). Il s'agit donc de réfléchir dès aujourd'hui sur l'offre de formation apportée par le territoire en direction des jeunes mais aussi des entreprises, la formation se faisant désormais tout au long de la vie.

L'offre de formations attire une partie des jeunes vers la ville mais les territoires ruraux offrent une palette de formations complémentaires dans le domaine agricole ou de l'économie résidentielle par exemple. Une formation de qualité correspondant aux besoins des territoires peut dès lors aboutir à la création d'activités, d'où l'importance d'un travail auprès des jeunes du territoire pour la découverte des secteurs d'activité du territoire (métiers en tension localement notamment). Cela doit permettre de faire des spécificités économiques du territoire un atout de développement. On constate souvent que de réelles opportunités d'installation et de reprises d'entreprises existent, mais que les porteurs de projets locaux sont trop peu nombreux.

Le second type de besoin en matière de formation concerne les entrepreneurs. Les enjeux concernent le niveau de formation des salariés, influant sur la présence d'une main d'œuvre qualifiée sur le territoire, et les opportunités de formation des chefs d'entreprises à de nouvelles compétences nécessaires au développement de leur activité.

Sauf cas particulier, seules des structures intercommunales ou des Pays sont susceptibles d'apporter des éléments de réponse à ce genre de besoins, d'autant que certaines réponses ne sont pas forcément mises en œuvre localement. Dans ce dernier cas, l'accès à l'information devient déterminant.

## **b. Création, reprise et transmission d'activités**

L'emploi en milieu rural passe également par la problématique de la création, reprise et transmission d'activités. L'enjeu touche de manière transversale tous les secteurs : agriculture, industrie, tourisme, commerce, artisanat, professions libéral, etc. La Basse Normandie se situe au 18<sup>ème</sup> rang national en terme de création d'établissements, et la pérennisation du tissu économique de proximité passe par l'efficacité des mécanismes de création, reprise et transmission d'entreprises, le départ à la retraite de la génération du « baby boom » constituant un défi majeur en ce sens mais aussi une source d'opportunités à faire fructifier.

Les collectivités locales peuvent s'impliquer dans le développement économique en soutenant ou en créant de nouveaux outils visant à maintenir ou à développer les activités des zones rurales. Elles jouent très souvent le rôle d'intermédiaire entre les repreneurs potentiel, le monde de l'entreprise et les partenaires extérieurs (consulaires, organismes de formation...) et facilitent la mise en relation de ces différents acteurs.

Actuellement, des structures comme Projec'teur ou les PFIL prennent le relais de l'action publique locale et organisent l'information, la formation et le conseil auprès des porteurs de projets du territoire.

Néanmoins les réponses apportées par les collectivités territoriales ou les associations pour maintenir et créer les activités en zone rurale pourrait être développées et concerner plusieurs types d'appui :

- *L'animation économique* : accueil des candidats à la création par la structuration d'un guichet unique, organisation de forums, d'ateliers visant à mettre en relation les entreprises avec les autres acteurs du territoire (élus, organismes de formation, financeurs...), conseil aux entreprises (forums de sensibilisation, d'ateliers et de conférences, permanences CCI). On pourrait imaginer également un partenariat avec les experts comptables du territoire, la Chambre des Notaires et les Caisses de retraite, d'assurance ainsi que les organismes bancaires...
- *Aide à la gestion des ressources humaines* notamment pour les PME : mise à disposition de stagiaires pour le développement de l'activité d'une entreprise, aide à la définition des besoins des entreprises en ressources humaines et en compétences, aide à la mise en place de plan de formations pour les salariés, pour les chefs d'entreprises et leurs conjoints...
- *Appui technique et financier* : réalisation d'expertise pour le développement potentiel des entreprises, accès à internet, organisation de permanences de consulaires, prêts à 0% ...

Ces types d'appui impliquent d'une part une ouverture du monde de l'entreprise sur les territoires et sur les acteurs locaux et d'autre part une implication et un travail coordonné entre les différents acteurs économiques. Une action de dynamisation de l'installation doit donc être ciblée à la fois sur les créateurs, les repreneurs et les cédants.

Enfin, les emplois associatifs de l'économie solidaire sont à développer en milieu rural (10% des emplois en Basse-Normandie). Souvent, ce sont les néo-ruraux qui portent les projets économiques et solidaires dans les communes rurales. Ils recherchent un niveau de service proche de celui du milieu urbain et comme il existe un manque, ils s'organisent pour le combler (culture, petite enfance...). Ils s'approprient également fréquemment les idées de certains agriculteurs (circuit court, paniers, achat à la ferme...). L'animation, l'aide à domicile, le sport ou l'accompagnement social (insertion, logement, emploi) offrent aujourd'hui de réelles perspectives de carrière, d'autant que la moitié des cadres et directeurs d'établissements de ce secteur partiront à la retraite d'ici 2015, ce qui devrait entraîner un renouvellement soutenu de l'encadrement.

### c. Qualité des infrastructures

Un autre volet du développement économique est souvent mis en avant, il concerne les infrastructures : zones d'activité, Pôles d'Excellences Rurales, infrastructures TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) sont structurants pour le développement de l'attractivité du territoire, comme l'est la structuration de filières locales. Un autre volet consiste à développer les capacités d'accueil des entreprises sur le territoire, notamment en termes fonciers : développer des zones d'activités, se doter d'ateliers relais, de réserves foncières... Le territoire aurait donc vocation à intervenir sur la structuration de filières d'excellence, sur les infrastructures et sur la mise à disposition d'espace.

### **3. Qualité de vie et services**

Vecteurs de vitalité des territoires ruraux, les services participent à la qualité de vie et structurent socialement les espaces ruraux. L'attractivité des territoires ainsi que leur capacité à fixer et à intégrer des populations passe par le maintien, l'accessibilité et le développement de ces services, les populations rurales ayant souvent des aspirations en termes d'offre de services semblables à celles habitant dans les agglomérations (loisirs, culture, éducation, périscolaire, santé, services sociaux...). Face à ce phénomène, les communes et leurs groupements sont obligés de modifier sensiblement la nature de leurs services (créer une politique de l'enfance, emploi, formation, services aux personnes, services de proximité...).

Ces besoins sont accentués dans deux domaines principaux : les services aux personnes retraitées ou âgées et les services aux familles avec enfants. Dans le premier cas, il s'agit surtout de services centrés sur les besoins d'entretien (au sens large) des logements, des besoins en termes sanitaires et sociaux (services à domiciles, adaptation des services de soins), des besoins en termes de mobilité. Dans le second cas, il s'agit plutôt de services rendus pour faciliter les articulations entre vie professionnelle et vie familiale compte tenu des horaires de travail décalés que peuvent avoir certains ménages (services aux jeunes et à l'enfance) ou encore des besoins de soutien en terme de scolarité par exemple.

Les Pays et Communauté de Communes peuvent répondre à ce type de demandes en développant l'information ou en facilitant le regroupement des services de proximité, leur accessibilité et leur coordination. Il s'agit également d'anticiper les besoins par un travail de prospective démographique. Notons que le secteur des services est l'un des plus dynamiques en termes de projets originaux et innovants.

L'offre culturelle, de sport et de loisirs est variable dans son contenu selon les publics cibles (actifs, retraités, jeunes) qui n'ont pas les mêmes attentes ni les mêmes besoins. L'objectif est de structurer l'offre à l'échelle intercommunale afin que les territoires ruraux offrent une palette complète et complémentaire. Il s'agit également de compléter l'offre par de l'information auprès des habitants.

Les commerces sont également perçus comme des vecteurs concourant à la qualité de vie d'un territoire rural. Lieu sociabilisant, ils permettent aux nouveaux habitants de s'intégrer de manière informelle au sein de la population locale. L'enjeu est donc aujourd'hui de maintenir, voire d'augmenter, l'attractivité commerciale des bourgs, ce qui implique d'en faire de véritables lieux de vie, porteurs d'animations, d'échange, commerciaux, culturels et sportifs tout en gérant l'organisation commerciale à l'échelle des Communauté de Communes.

La qualité de vie passe enfin par la qualité de l'environnement. L'agriculture est concernée par la question du paysage lors de la mise en œuvre locale de documents d'urbanisme (SCOT, PLU, CC...) ou des aménagements fonciers. L'étalement urbain, l'augmentation du nombre de ménages créent des tensions foncières importantes, or au-delà de l'aspect vital du maintien de l'agriculture, l'activité agricole a également une fonction environnementale :

elle façonne le paysage, elle est aussi un facteur clé de l'identité du territoire. L'un des enjeux pour les territoires ruraux est donc de concilier agriculture, urbanisation et paysage.

#### **4. Mobilité et accessibilité**

Les notions de mobilité et d'accessibilité concernent la desserte du territoire depuis l'extérieur, l'accessibilité des services et des emplois et enfin, l'accès aux nouvelles technologies. Préoccupation récente, les TIC sont l'un des facteurs d'installation de plus en plus évoqué par les ménages et les entreprises.

L'accessibilité est déterminante dans la capacité d'accueillir et pour fonder une stratégie crédible d'accueil de nouvelles populations. En effet, si un système de transport n'induit pas forcément un dynamisme économique, à l'inverse un territoire mal desservi verra souvent son développement compromis. Des dessertes de qualité sont ainsi une condition nécessaire pour que le pouvoir et les acteurs locaux puissent fonder des stratégies crédibles d'accueil de nouvelles populations. Les acteurs Ornaïens ou ceux du Sud-Manche pointent souvent le problème de l'accessibilité et de l'enclavement comme un frein à l'attractivité du territoire et au développement d'une stratégie de développement, le problème de desserte étant aussi une cause du départ des jeunes.

En ce qui concerne la mobilité, l'offre de transports en commun est généralement jugée insuffisante dans les territoires ruraux. Ce problème touche particulièrement certaines catégories de personnes : personnes âgées, jeunes, personnes à mobilité réduite ou fragile socialement et économiquement... Parallèlement, la multipolarisation des individus, due à la délocalisation de l'habitat à l'extérieur du bourg ou à la création de centres commerciaux dans des espaces vierges, accroissent le coût de la mobilité dans les espaces ruraux.

Mais l'accessibilité s'envisage également, et de plus en plus, en termes de technologies de l'information. L'accès aux réseaux de communication Haut Débit (ou Très Haut Débit) est au cœur des enjeux de développement des territoires, dont il conditionne l'attractivité et l'avenir. Ceci est d'autant plus vrai pour les territoires ruraux. Ces derniers ont besoin des TIC pour maintenir une activité économique locale, garantir un service public de proximité, attirer de nouvelles activités en renforçant un levier de compétitivité et d'innovation en entreprise, etc.

Les élus ruraux commencent à prendre conscience de l'enjeu majeur que représente l'équipement numérique, de l'opportunité de développer le télétravail (exemple du village de télétravailleurs *zevillage.net* à Essay dans l'Orne) et du risque de délocalisation de la plus haute part de la valeur ajoutée de certaines entreprises en l'absence de desserte en très haut débit.

#### **5. Identité du territoire et Communication**

L'information et la communication prennent une importance croissante dans les stratégies de développement territorial modernes. La région dispose d'atouts patrimoniaux et culturels forts mais paradoxalement elle semble souffrir également d'une méconnaissance de ces facteurs d'attractivité. Les atouts du territoire sont pourtant connus mais la stratégie de communication qui l'entoure est trop souvent locale et basée sur la promotion économique

(salon des entrepreneurs...), d'où la nécessité d'une réflexion régionale afin de valoriser les espaces naturels, le patrimoine culturel, le bâti rural, les traditions villageoises ou bien encore les produits labellisés du terroir. Dans ce cadre, une communication à l'échelle régionale est nécessaire pour créer une réelle stratégie de marketing territorial.

En outre, la communication sera satisfaisante uniquement si les citoyens bas-normands deviennent les premiers ambassadeurs du territoire afin que la région puisse élaborer une stratégie de communication partagée et soutenue par les acteurs intervenants dans le champ de l'accueil, mais aussi et surtout par l'ensemble des citoyens bas-normands. Les habitants jouent en effet un rôle important dans l'image du territoire puisqu'ils accueillent des amis ou de la famille tout au long de l'année. Il s'agit donc de donner l'envie aux bas normands de devenir les ambassadeurs de leur territoire en les positionnant comme de véritables relais d'information et en développant un sentiment d'appartenance à la région. Il s'agit en premier lieu d'informer largement les habitants des activités et animations, de développer la fréquentation des sites et la fidélisation de la clientèle, afin que la population locale bas-normande deviennent le premier prescripteur de sa région auprès des nouveaux arrivants.

## **7. La nécessité d'une approche multisectorielle**

Au-delà de ces approches sectorielles, une politique d'accueil doit être transversale. Un projet d'installation est avant tout un projet de vie qui englobe non seulement l'emploi mais également le logement, les services ou l'environnement. C'est pourquoi la construction d'une stratégie d'accueil sur les territoires doit être la construction d'une Offre englobant chacune des composantes énumérées. C'est dans cet esprit que plusieurs territoires bas-normands ont mis en œuvre des stratégies multisectorielles autour de l'accueil et de l'attractivité des territoires, à travers le programme Leader + notamment.

Les territoires ayant choisi le thème fédérateur « Accueil » ont centré leur stratégie davantage sur l'accueil d'activités que sur l'accueil de populations proprement dit, mais les axes de mise en œuvre de cette stratégie ont permis de développer des approches globales : en parallèle du volet économique (actions d'aide à l'installation), des volets portants sur les services, le foncier, le logement et le tourisme ont été développés.

Les territoires ayant travaillé autour des « publics cible » ont quant à eux mis en œuvre des stratégies de développement autour de l'attractivité de leur territoire pour un public défini. Il s'agit là encore d'une logique d'accueil adaptée à des besoins précis et des objectifs bien définis. Elle s'est traduite par une action simultanée sur le développement économique, l'animation socioculturelle, les services à la population, la mobilité. Un élément supplémentaire du travail sur le public cible « jeunes » concerne sur un territoire l'identité et l'appropriation de leur territoire par les jeunes.

Autour du travail sur l'amélioration de la qualité de vie, qui renvoie également aux problématiques de l'attractivité et de l'accueil, un territoire de la région a mis l'accent sur le développement durable, faisant de l'idée d'« éco-territoire » un élément structurant de la qualité de vie pour les habitants et de l'attractivité du territoire.

Un certain nombre de territoires de projet de la région s'inscrivent donc dans des logiques d'accueil et ont déjà développé et mis en œuvre des stratégies intégrées d'action sur l'attractivité du territoire et d'accueil de porteurs de projet. Ces territoires pourraient être les

relais naturels de la politique régionale en structurant des politiques d'accueil « labellisées » s'appuyant à la fois sur leur expérience et sur les critères régionaux de définition d'une politique d'accueil.

## ***B/ Quelles « nouvelles populations » veut-on accueillir ?***

Les questionnaires et entretiens portant sur l'identité des nouveaux arrivants révèlent la diversité des profils potentiellement concernés par une telle politique : citoyens en recherche d'une autre qualité de vie, populations modestes en difficulté d'accès au logement dans les villes, personnes en situation précaire espérant trouver une vie moins chère, citoyens britanniques attirés par les maisons anciennes, retraités effectuant un « retour au pays » à la fin de leur vie active, etc.

D'après l'enquête, les nouveaux arrivants sont souvent des personnes en activité, avec une présence importante de personnes exerçant une activité en ville, et donc des migrations pendulaires à plus ou moins longue distance. Cependant, parmi les migrants actifs, on relève un groupe plus divers : créateurs et repreneurs d'activités, personnes travaillant à distance, nouveaux agriculteurs... On peut noter aussi, parmi les nouveaux venus, la part importante des retraités originaires ou non de la région et d'une frange de population urbaine en difficulté, plus ou moins fragilisée, qui semble se replier à la campagne. L'enquête montre que les nouveaux arrivants sont majoritairement des couples, souvent avec enfants. Cette information suggère l'importance des enfants dans la décision d'installation à la campagne.

Cependant, aucune étude n'a été réalisée pour connaître le profil des nouveaux arrivants ce qui ne permet pas de connaître objectivement leur statut, leur origine géographique ou bien encore leur critères d'installation en milieu rural (présence d'un logement, existence de liens antérieurs avec la région, présence d'un emploi...).

Malgré cette limite, l'analyse des questionnaires couplés aux entretiens permettent de catégoriser différents types de nouveaux arrivants qui soulèvent des enjeux différents.

### **1. La relation nouvelle population / population locale**

La notion de populations endogènes et exogènes est l'une des dichotomies inhérentes au terme accueil de nouvelles populations et l'une des difficultés dans la présentation de cette politique : s'applique-t-elle de la même façon aux personnes résidant sur le territoire qu'à celles qui désirent s'installer ? Comment les « autochtones » peuvent-ils être réceptifs à ce type d'action alors même que le terme de « nouveaux habitants » est souvent évoqué comme peu porteur politiquement puisqu'il semble exclure de fait ces habitants des bénéficiaires d'une politique d'accueil ? La population locale est un acteur réel et central de l'accueil et il est primordial de l'associer, de l'informer et de la former à la culture de l'accueil afin qu'elle puisse participer à l'accueil et changer son regard vis-à-vis du nouvel arrivant. Les élus et les agents de développement doivent d'avantage écouter et comprendre les attentes de la population locale afin de l'amener dans un second temps à devenir de véritables acteurs de l'accueil.

La prise en compte de la population locale est essentielle pour des questions d'équité, d'équilibre et afin de ne pas dévaloriser la population locale au profit d'une politique dédiée aux nouveaux arrivants. En effet, comme l'ont souligné plusieurs acteurs lors des entretiens

et comme le synthétise Jean-Yves Pineau, directeur du collectif Ville Campagne : « *qui dit attractivité dit certes capacité à accueillir de nouvelles populations, de nouveaux actifs, mais surtout être attractif pour les populations locales. C'est-à-dire faire en sorte qu'elles se sentent bien sur leur territoire, qu'elles n'aient pas besoin de partir ailleurs pour s'épanouir et s'émanciper* ».

Il ne peut donc en aucun cas s'agir d'une politique spécifique dédiée à une catégorie de population extérieure au territoire : il s'agit de stimuler et de développer, au bénéfice de ses habitants, l'attractivité du territoire, son offre de services, sa qualité de vie, de développer un système d'accompagnement à la création d'activités. Seule cette clarification pédagogique sur le sens d'une politique d'accueil peut permettre d'éviter la crispation identitaire entre « autochtones » et « accourus » et conduire les habitants à s'approprier cette démarche et une identité construite autour de l'idée de « territoire d'accueil ».

## **2. L'accueil d'actifs**

Le type de personnes actives venant s'installer en milieu rural est hétérogène : personnes exerçant une activité en ville, créateurs d'activités nouvelles, repreneurs d'activités, personnes exerçant une activité à distance, agriculteurs... Plusieurs territoires rencontrés affichent l'objectif d'attirer ce type de population afin d'établir une stratégie de développement porteuse politiquement.

Le Pays du Perche souligne par ailleurs l'installation massive de résidences secondaires parisiennes, appelés de plus en plus « résidents seconds » car ils ne travaillent pas sur le territoire mais y habitent une majorité de la semaine grâce au télétravail, ou bien travaillent sur Paris en semaine tandis que le reste de la famille reste dans la commune. Actuellement, 30% des logements du Pays du Perche ornais ont fonction de résidence secondaire.

L'accueil d'actifs implique alors la visibilité des opportunités économiques pour l'actif mais également son conjoint. L'animation économique vise à mettre en relation les nouveaux actifs avec les entreprises et les autres acteurs du territoire (élus, consulaires, organismes de formation, financeurs...). Il s'agit également d'informer largement les actifs des opportunités d'emplois sur le territoire, des dispositifs mis en place pour favoriser la reprise ou la transmission d'activités, tout en mettant en avant un cadre de vie et une offre culturelle, sportive ou les opportunités d'emplois pour le conjoint ou pour la famille (dans les services liés à la petite enfance par exemple, généralement mentionnés comme décisifs dans les choix d'installation de ce public).

## **3. Le maintien des jeunes**

La stratégie d'accueil et de maintien des jeunes est au cœur des politiques publiques locales pour assurer le dynamisme, la vitalité des territoires et garantir un équilibre générationnel et social. Cette stratégie locale se retrouve au plan régional à travers le grand chantier du SRADT intitulé « Rendre la Basse Normandie attractive auprès des jeunes » qui tend à freiner la tendance au vieillissement démographique de la Basse Normandie. Ainsi, dans le Bocage Ornais, un jeune sur trois quitte le territoire sans y revenir.

A l'inverse des plus âgés, les jeunes sont un public en construction de leur avenir, ayant parfois besoin de soutien dans leur accès à l'autonomie, offrant dans l'immédiat moins de

sécurité et de plus value économique pour le territoire. Mais ils sont un public essentiel aux campagnes, et les territoires ruraux ont encore des efforts à faire pour en accueillir. C'est un public très mobile qui effectue une partie de son parcours en ville pour les études et pour y acquérir une expérience professionnelle. Il s'agit alors de permettre à ces jeunes de retourner dans leur territoire d'origine ou dans un autre en milieu rural.

Un des principaux enjeux est de donner envie aux jeunes de rester dans leur territoire d'origine dont ils ont souvent une image négative, ou de les faire revenir après leurs études supérieures. Les formations, les études les attirent en effet le plus souvent en ville où la plus grande accessibilité des services, des activités de loisirs et culturelles, mais aussi la concentration des richesses constituent une forte attractivité. Les acteurs doivent donc non seulement travailler à rendre attractif le territoire pour les jeunes mais également se donner les moyens de les faire revenir après leurs études. On voit ainsi poindre des initiatives qui visent à leur faire redécouvrir leur territoire d'origine et son potentiel en matière d'activité économique, de savoir-faire et qui contribuent à leur redonner une image "positive" de leur territoire.

Mais de façon plus essentielle, les opportunités économiques et l'offre de formation semblent être les deux paramètres fondamentaux d'attractivité pour les jeunes, structurant leur choix d'implantation de façon déterminante. Deux autres facteurs déterminants doivent être pris en compte : le logement, dont l'insuffisance les frappe en premier lieu et limite leurs possibilités d'installation, ainsi que la mobilité et la capacité à accéder aux services et aux aménités.

#### **4. Attractivité résidentielle et problématiques d'accueil de retraités**

Dans toute la région, le littoral attire des personnes âgées solvables qui contribuent à accroître la pression immobilière et à en faire augmenter les prix. Bien souvent, les territoires sont de fait attractifs pour ces populations, sans que ce ne soit le fruit d'une action politique délibérée. Les jeunes familles avec enfants sont ainsi obligées de quitter le littoral et d'habiter dans l'arrière-pays. Cependant, l'intérieur des terres est en règle générale en déprise et peu attractive : les jeunes contraints de quitter les zones littorales choisissent parfois de quitter complètement le territoire, voire la Région.

Un autre type de migration résidentielle de seniors tend à se développer des espaces les plus ruraux vers les pôles de services secondaires. Ces migrations résidentielles concernent en général des femmes veuves qui ne veulent ou ne peuvent plus assumer l'entretien et le coût financier d'un grand logement. Les contraintes matérielles, couplées à un sentiment d'insécurité, amènent ces personnes à emménager en centre-bourg. Ce type de publics cherche de petits logements confortables et adaptés à la perte d'autonomie (logement de plein pied, à proximité des commerces, des services et de l'offre de soins).

Les territoires ruraux doivent alors s'organiser pour offrir une palette de services à destination des retraités (économie de services, offre de santé, transports collectifs ou à la demande). Cependant, le corollaire de l'accueil composé d'une population essentiellement âgées est souvent la diminution du nombre de jeunes actifs qui peut devenir inquiétante, augmenter le phénomène de vieillissement et engendrer une difficulté supplémentaire pour

les entreprises qui ont du mal à se développer faute de trouver de la main d'œuvre qualifiée.

Une population « inactive » diminue les forces vives du territoire et impacte négativement son dynamisme, mais elle constitue également une opportunité pour développer la vie associative locale et un gisement d'emploi pour les jeunes actifs (opportunités de développement d'une économie résidentielle plus dense et forte demande en services), à condition de leur donner la capacité d'habiter sur le territoire à travers une politique de l'habitat et une offre de services adaptés à leur attentes.

## 5. Les étrangers

Essentiellement britanniques, les étrangers se polarisent sur une partie des territoires ruraux. La moitié des comptes de propriété des Britanniques sont localisés dans le département de la Manche, un peu plus d'un quart dans le Calvados, et un petit quart dans l'Orne<sup>1</sup>. Ces nouveaux arrivants opèrent des changements dans les campagnes bas normandes : changements démographiques (valorisation des territoires de faible densité), économiques (revitalisation de zones en déprise), de l'habitat (réhabilitation du patrimoine bâti).

L'objectif prioritaire pour ce type de public est de résoudre les problèmes liés à la langue et aux démarches administratives. Des initiatives publiques comme l'accompagnement dans les installations ou la mise en place d'outils adaptés aux besoins identifiés (langues, démarches administratives...) doivent être développées. En effet, ce sont souvent les anglais qui, pour faciliter l'intégration des nouveaux arrivants, innovent dans ce domaine. Citons l'exemple d'anglais qui reprennent des commerces et en font des lieux de rencontres et d'échanges à destination des anglophones (lieux informels de rencontres et d'échanges d'informations).

Le public concerné par la politique d'accueil est donc exogène (géographiquement, CSP) ce qui induit des actions variées afin de toucher les différents publics (en terme de ton, de type d'info, de type de besoin etc.). De plus, il est important de rappeler que la politique d'accueil passe également par le maintien des populations existantes.

<sup>1</sup> Etude SAFER de Basse Normandie, « La propriété Britannique en Basse Normandie », décembre 2005

## **II/ Analyse des pratiques d'accueil en Basse-Normandie : difficultés et facteurs de réussite**

### ***A/ Blocages et freins à la mise en œuvre de politiques d'accueil***

#### **1. Analyse sectorielle**

##### **a. Les difficultés sur le volet économique**

Du strict point de vue du développement économique, la dimension structurelle (foncier, filières, Pôles de Compétitivité, formation, accessibilité, etc.) n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie. C'est davantage le champ de la création, reprise et transmission d'activités qui a fait l'objet de réflexion. Cela renvoie à questionner l'organisation de l'accompagnement à la création ou reprise d'activités<sup>2</sup>.

#### **Des lacunes dans les dispositifs d'accompagnement**

L'accompagnement des créateurs ou repreneurs d'activités est insuffisant dans certains domaines. Sur la reprise-transmission d'activités par exemple, le repérage en amont des activités à céder est une étape incontournable qui est globalement jugé insuffisant. Culturellement, il n'y a pas de tradition de planification de cette phase de cession, que les cédants n'anticipent pas. Faute d'obligation de se déclarer en amont et de culture de la nécessité de le faire, c'est géré au dernier moment et sans stratégie d'ensemble.

Parallèlement, il y a des difficultés pour identifier un public de repreneurs potentiels, dans le tourisme et l'artisanat notamment. La phase d'émergence et de sensibilisation est donc une étape importante de l'accompagnement qui doit permettre de remédier à cette difficulté. Mais elle est difficile à évaluer car les résultats (création d'activité) interviennent après un délai fort long et l'intervention de nombreux autres acteurs. De ce fait, elle est difficile à défendre auprès des élus locaux et donc peu soutenue. De plus, l'accompagnement économique porte exclusivement sur les porteurs de projets locaux : il n'est pas assuré pour les gens qui ne sont pas déjà sur le territoire. Aucune action spécifique n'est conduite concernant la promotion du territoire vers l'extérieur et la recherche de repreneurs potentiels hors de la Région. Ce public très large et très disparate est difficile à toucher sans stratégie spécifique, et de fait les opportunités de reprise sont davantage encore limitées.

À l'échelle régionale, les lacunes les plus importantes concernent le suivi post-crédation, qui doit permettre d'assurer la survie des activités au-delà des trois premières années. Il manque de moyens humains pour accompagner dans chaque activité nouvelle les trois premières années dans la gestion et la comptabilité. Ils bénéficient uniquement de trois jours de formation à la chambre des métiers, ce qui est insuffisant, et le coût d'une formation supplémentaire dissuade les jeunes chefs d'entreprises. Les solutions alternatives

<sup>2</sup> Voir le travail mené par la Chambre Régionale d'Economie Sociale (CRES) et le service Economie Sociale et Solidaire de la Région sur l'accompagnement à la création d'activités en Basse-Normandie.

comme le parrainage, qui est un outil efficace de suivi post création, sont difficiles à mettre en œuvre car il n'est pas aisé de mobiliser durablement les entrepreneurs sur des actions de parrainage.

### **L'absence de structuration d'un réseau d'accompagnement**

De façon globale, l'accompagnement à la création d'activité souffrirait d'un manque de structuration d'un réseau : l'offre des structures d'accueil est atomisée et trop peu lisible. Il existe un problème de coordination des acteurs, de clarification des compétences de chacun et un manque de communication commune pour que le parcours d'un créateur d'entreprise, d'un repreneur d'activité ou d'un demandeur d'emploi soit clairement balisé. Il est souvent souligné sur ce sujet que le partenariat avec les chambres consulaires n'est pas assez développé. Cette difficulté récurrente à savoir qui est en charge de quoi souligne le manque d'un référent unique sur le territoire, qui tiendrait lieu de guichet d'entrée clairement identifié.

Conséquence de cette insuffisante structuration d'un réseau des accompagnateurs, nombre de structures déplorent leur faible visibilité, les coûts de communication nécessaires pour se faire connaître et le côté « artisanal » de leur communication par bouche à oreille. Ce manque de visibilité est à la fois cause et conséquence de la coordination déficiente entre les acteurs de l'accompagnement.

Ce besoin de travail en réseau est illustré notamment par les difficultés à accompagner des projets jugés atypiques, car innovants ou intersectoriels, donc difficilement classables dans le cadre classique de l'intervention des structures d'accompagnement. Le manque de cohérence ne permet pas de gérer ces projets atypiques, les porteurs étant ballottés entre différents organismes qui jugent les initiatives en marge de leur champ d'action. Les différentes structures (consulaires, notamment) ont du mal à sortir de leur « pré carré », ce cloisonnement étant au détriment du porteur de projet. Elles préfèrent également accompagner des types de projets qu'elles connaissent, et sont donc plus méfiantes a priori avec des initiatives qu'elles n'ont pas l'habitude de traiter.

### **L'insuffisance d'une action strictement économique**

Ce qui ressort en premier lieu de l'analyse des difficultés à accompagner la création d'activités, c'est que travailler uniquement au développement de l'attractivité et des opportunités économiques n'est pas suffisant. L'accompagnement des porteurs de projets économiques ne peut pas se faire que sur le volet économique : il faut être en mesure de répondre à l'ensemble des questions d'un nouvel arrivant, sur le logement, la garde d'enfants, le travail du conjoint, les démarches administratives, l'offre de loisirs, etc. L'insuffisance du parc de logements ou d'espace disponibles est ainsi l'un des facteurs les plus souvent mis en avant dans l'analyse des acteurs de l'accompagnement économique. Cette limite d'une action uniquement économique est notamment perçue lorsque des entreprises qui s'installent constatent la difficulté à recruter.

## **b. Services, transports, logements et qualité de vie**

L'homogénéisation des modes de vie entre habitants des territoires ruraux et urbains entraîne des besoins en termes de services à la population que les spécificités des espaces ruraux ne permettent pas toujours de satisfaire.

### **Garde d'enfants et accès aux soins**

Parmi les nombreux sujets évoqués en termes de services lorsque l'on évoque la question de l'accueil, ce qui inclut l'offre culturelle, sportive et de loisirs, deux sujets sont jugés déterminants dans la définition de ce qu'est un territoire attractif : les services de garde d'enfants et l'accès aux soins.

Sur la plupart des territoires, l'insuffisance du maillage territorial en termes de garde d'enfants est pointée. Parfois, les Caisses d'Allocations Familiales qui sont des partenaires incontournables sur ce sujet se voient reprocher un désengagement financier qui empêcherait certains projets de voir le jour. Mais l'insuffisance des points de garde est doublée d'une insuffisance en termes de qualité du service : la question de l'amplitude horaire notamment est centrale dans cette problématique. La question de la garde d'enfants est en effet liée étroitement à celle des jeunes actifs. Or le développement des horaires de travail atypiques, des formes de travail à temps partiel suscite des besoins nouveaux et demande des réponses adaptées. De fortes réticences sont souvent soulignées chez les élus locaux à sortir d'une stricte logique de service public : difficulté par exemple à accepter des solutions de type crèches d'entreprise (pour lesquelles les collectivités peuvent contribuer à financer l'équipement), ces partenariats public-privé plus souples et moins onéreux nécessitant une remise en cause culturelle.

L'accès aux soins est un autre paramètre déterminant de l'attractivité d'un territoire et l'un des services jugés essentiels pour le maintien ou l'accueil des habitants. La région ne souffre pas à proprement d'un déficit de médecins (97,2 % des Bas-Normands ont un médecin à moins de 5 km et 100 % à moins de 10 km), mais ses territoires ruraux se retrouvent en situation de fragilité. Treize bassins de vie comptent une majorité de médecins de plus de 55 ans, auxquels il faut ajouter deux bassins de vie avec uniquement des professionnels de plus de 55 ans. Dans les zones rurales, beaucoup de médecins généralistes exercent seuls, une situation contraignante et peu attractive pour les nouveaux venus. Il suffit souvent d'un départ pour déséquilibrer un territoire, d'autant que l'« effet domino » est souvent une réalité, le départ d'un médecin généraliste entraînant du découragement chez les autres médecins en place, du fait de la masse supplémentaire de travail, et les conduisant à arrêter prématurément leur activité. Ce phénomène est aggravé par un individualisme souvent constaté, qui rend difficile le regroupement des médecins dans des maisons de santé, même lorsqu'ils travaillent trop.

Si la Basse-Normandie n'est pas un désert médical, l'activité élevée des médecins, leur isolement et leur âge laissent présager une très forte baisse de l'offre de soins dans dix ans.

### **Transports, déplacements et mobilité**

Les questions de mobilité et d'accessibilité sont souvent soulevées comme structurantes de l'offre de services et de l'attractivité d'un territoire.

L'accessibilité, souvent identifiée comme condition sine qua none de l'attractivité d'un territoire, n'est pas en soi une garantie de développement. Ainsi certains territoires souffrent de difficultés inverses : la proximité de l'agglomération caennaise rend quasiment impossible pour les territoires voisins de se rendre attractifs. La concurrence en termes d'offre d'activités, de loisirs, de services, est difficile à soutenir et les territoires sont en peine pour pouvoir apporter valeur ajoutée par rapport à l'agglomération. Le risque est alors de développer des territoires dortoirs dont la population travaille et vit dans les agglomérations.

L'enjeu de l'accessibilité ne peut donc être envisagé comme une simple question d'infrastructure : c'est toute une stratégie adaptée à l'accessibilité du territoire qu'il convient de mettre en place pour conserver des territoires multifonctionnels et attractifs.

Au sein des territoires, l'enjeu de mobilité est perçu comme central. Il est transversal aux questions d'offre d'activités, de services, de loisirs : ceux-ci ne sont une réalité que dans la mesure où les habitants peuvent y accéder. À ce titre, certaines catégories de population sont plus exposées que d'autres, personnes âgées et jeunes notamment. Or dans la quasi-totalité des territoires ruraux, le réseau de transports en commun est jugé insuffisant et insatisfaisant.

En guise de réponse, plusieurs expériences de Transports à la Demande sont expérimentées sur le territoire régional, mais elles restent souvent ponctuelles, étant trop onéreuses, trop peu utilisées ou trop limitées géographiquement. Ces expériences rencontrent en outre des résistances localement, certains élus locaux ne souhaitant pas toujours voir ce type de services se développer : un système de transport collectif efficace est en effet souvent perçu comme synonyme de menace pour le dernier commerce des plus petites communes, au profit de l'activité des pôles moyens.

### **Le logement, un enjeu déterminant**

Il existe une quasi-unanimité pour identifier le logement comme l'élément le plus important d'une démarche d'accueil. La capacité à se loger pour un prix raisonnable est en effet analysée comme le paramètre déterminant du choix du lieu d'installation, et donc un élément central de toute politique d'accueil.

Une première difficulté réside dans l'insuffisance de l'offre de logement : globalement, l'offre locative est jugée insuffisante, en quantité comme en qualité, dans les pôles secondaires comme en milieu rural. Dans de nombreux bassins, un constat est ainsi partagé autour du manque de logements et de leur inadéquation.

L'insalubrité dans certaines zones, des loyers trop élevés dans d'autres (notamment dans les zones côtières), une absence de structures pour les apprentis et les saisonniers, une absence de solutions adaptées au vieillissement et à l'isolement de la population en milieu rural, un manque de petits logements adaptés au nouveau modèle de cellule familiale, une inadéquation de l'offre aux besoins des jeunes couples... sont autant de lacunes mises en avant dans les différents bassins.

Dans ce contexte, les jeunes apparaissent comme un public particulièrement fragilisé : l'entrée tardive dans la vie active et la difficile stabilisation de leurs ressources, la succession des contrats ponctuée de périodes d'inactivité ne leur donnent que rarement les garanties

suffisantes pour un accès au logement, surtout dans un contexte d'offre réduite qui exerce une forte pression sur le prix du logement.

En outre, la plupart des personnes sont démunies face à la complexité de la recherche d'un logement : législation complexe, langage d'experts, multitude des lieux d'informations et des sources d'offres de logements, manque de lisibilité des rôles de chacun des acteurs... Un important déficit d'information est souligné, qui renvoie à une lisibilité insuffisante du rôle des structures qui interviennent en matière de logement et donc à un manque d'organisation et de coordination.

En termes d'action publique enfin, les communes n'ont bien souvent pas les moyens financiers et techniques de mettre en œuvre seules des documents d'urbanisme, notamment en milieu rural. La nécessité d'une mutualisation de l'ingénierie est donc nettement ressentie. Mais en retour, il y a une difficulté majeure à transférer la compétence Habitat à un échelon intercommunal : dans les communes de petite importance où il n'y a pas ou peu de Taxe Professionnelle, l'habitat est la seule source de recettes pour les communes. Il est donc très délicat de leur faire accepter un transfert de cette compétence vitale.

Sur ces différents sujets relatifs aux services, au logement et donc au cadre de vie, une difficulté partagée par de nombreux territoires (Pays du Bessin au Virois, Pays du Cotentin, Pays d'Auge, Pays de Coutances, PNR des Marais...) est qu'aujourd'hui le Pays n'intervient pas sur ces domaines. Le plus souvent, les territoires de projet n'ont pas de « compétence » sur les services et le logement, alors que l'échelle du bassin de vie semble la plus pertinente pour développer des stratégies et une organisation adaptée aux besoins. Une clarification des compétences, une volonté de s'engager dans des démarches et réflexions communes, une fédération des acteurs pour une action commune sur ces sujets restent donc largement à construire.

### **c. Accueil et information sur le territoire**

#### **Le rôle structurant du tissu associatif et sa fragilité**

De réelles difficultés sont soulevées à l'évocation de l'animation sociale et culturelle du territoire. Cela renvoie d'une part aux « services » et à la qualité de vie sur le territoire : le dynamisme du tissu associatif est corrélé à la qualité de l'offre culturelle, sportive, de loisirs. Mais de façon générale, un véritable manque de moyens financiers pour faire vivre les structures associatives est relevé. Dans des structures de type FJT par exemple, le besoin est ressenti d'avoir un accompagnateur, qui assure le suivi et l'encadrement des jeunes qui y passent. Or ces structures individuellement n'ont pas les moyens d'assurer une telle prise en charge. Les CLLAJ essaient de s'équiper de conseillères sociales et familiales, mais ont les mêmes problèmes de moyens. Il devient difficile d'assurer le financement du fonctionnement car les subventions publiques diminuent, et la survie de beaucoup de structures associatives est menacée : le simple maintien du nombre de bénévoles n'est plus assuré. Une logique de mise en concurrence entre associations se développe, ressentie à tous les niveaux et dans tous les secteurs (familles rurales, loisirs et tourisme, logement...).

## Devenir un territoire accueillant : un état d'esprit à développer

Il est souligné par beaucoup d'interlocuteurs que la qualité de l'accueil sur un territoire est avant tout une question d'état d'esprit. La méfiance est « naturelle » à l'égard des nouveaux arrivants : les « accourus », les publics fragiles, les étrangers... sont souvent perçus avec méfiance et non comme une source de dynamisme et de créativité pour le territoire. Devenir un véritable « territoire d'accueil » suppose donc un travail sur cette perception et sur l'identité du territoire.

La nécessité de créer du lien entre nouveaux arrivants et habitants découle de ce constat. Sur ce terrain, l'expérience semble prouver que ce besoin n'est que rarement satisfait par les pratiques les plus couramment développées : l'organisation d'événements de type expos, débats, etc. ne fonctionne que de façon très ponctuelle, mais génère surtout des comportements consuméristes de la part des habitants présents : intérêt ponctuel et vite démenti. C'est davantage dans des actions suivies sur le long terme que sur des opérations ponctuelles que les liens se tissent réellement.

Dans la même veine, l'idée de communiquer en tant que « territoire d'accueil » à l'occasion d'événements comme des salons (Projets en campagne, Salons sur la création d'activité...) suppose la capacité à s'organiser en amont pour structurer une offre cohérente : exhaustivité de l'offre économique, multisectorialité de l'offre (économie, logement, qualité de vie)... C'est une culture du travail en réseau autour de l'accueil qu'il faut développer en amont pour structurer une offre consistante et bénéficier réellement de ce type d'outils.

### **2. Analyse transversale**

L'analyse des pratiques d'accueil menées sur le territoire régional fait ressortir cinq types de difficultés, partagées par les acteurs régionaux et transversales aux différentes composantes d'une politique d'accueil.

#### **a. Obstacles culturels et sociétaux**

Les phénomènes culturels sont à la fois des constats confortant la nécessité de développer des politiques d'accueil et des difficultés à une mise en œuvre réussie de ces politiques, dont la logique se heurte à un certain nombre de phénomènes culturels ou sociétaux d'envergure.

L'exode des jeunes par exemple, phénomène qui motive largement la mise en œuvre d'une politique d'accueil, n'est pas nécessairement un phénomène contre lequel on peut réellement lutter. Il s'agit d'une tendance séculaire liée aux phénomènes d'exode rural, à l'attraction de la ville, à la nécessité de s'« exiler » dans un parcours de vie. L'action publique en ce domaine peut ainsi agir à la marge, sur des types de public (jeunes diplômés, jeunes apprentis, etc.) ou sur des facteurs permettant de faire « revenir au pays » des personnes qui en seraient parties. Mais il n'est pas certain que le départ des jeunes soit un phénomène contre lequel on puisse lutter.

De la même façon, les logiques contemporaines tendent à la concentration des entreprises, des activités et des populations et laissent très peu de place à des installations innovantes en milieu rural. Cela s'accompagne d'une tendance générale à un retrait des services publics des espaces ruraux (ANPE, CAF, etc.), au profit d'une concentration dans les pôles d'activité. L'ancrage de services et d'activités dans les territoires ruraux est un objectif à contre-courant de cette tendance.

De la même façon, les motivations de l'installation des populations en milieu rural sont souvent liées, en opposition à la concentration dans les pôles urbains, au désir d'habitat spacieux et de qualité à moindre coût. C'est le désir de calme et d'espace qui est souvent cité dans l'analyse sur ces motivations. Or les conséquences de l'étalement qui est un corollaire de ce désir sont souvent difficiles à assumer pour les petites communes rurales : cela suppose des investissements en proportion sur le réseau d'assainissement, la desserte internet, les transports en commun, etc. Il est souvent impossible pour les petites communes rurales d'assumer ces coûts.

Cette double logique de concentration des activités, des services et des commerces dans les espaces urbains, et d'un désir d'espace et d'étalement dans les territoires ruraux s'oppose à la logique de l'accueil entendue comme une concentration « intermédiaire » dans des pôles moyens maillant le territoire de façon régulière.

Les difficultés soulignées en termes d'état d'esprit, un manque de « culture de l'accueil » viennent compléter l'analyse des obstacles d'ordre culturel au développement de politiques en faveur de l'accueil de nouveaux habitants.

## **b. Insuffisance des moyens**

### **Les moyens financiers**

L'insuffisance des moyens concerne bien entendu, avant tout, l'aspect financier. Il est pointé notamment de façon globale, en mettant en avant par exemple l'inégalité des moyens consacrés aux espaces ruraux et urbains dans les programmes publics : déséquilibre dans les programmes FEDER, dans les CPER, etc. De façon générale, les moyens financiers vont vers les villes plus que vers les espaces ruraux. Le retrait des services publics en est une illustration concrète : le manque de moyens publics frappe en priorité les territoires ruraux et leurs habitants.

Les difficultés de moyens sont également prégnantes dans le monde associatif, autre victime importante du désengagement financier des pouvoirs publics car disposant en général de peu de ressources propres.

C'est également en termes d'ingénierie que des manques sont pointés. La raréfaction des crédits publics est soulignée partout : désengagement de l'État, difficultés dans les associations, manque de moyens d'ingénierie dans les communautés de communes et surtout dans les Pays... Ce sont de petites équipes techniques qui ne peuvent s'engager sur tous les fronts. Il manque des moyens d'ingénierie territoriale, notamment pour structurer les réseaux d'accompagnement.

## Infrastructures

Ce manque de moyens renvoie également à un déficit de certaines infrastructures. Ainsi, certains territoires pointent les lacunes en termes d'accessibilité et d'infrastructures routières et ferroviaires. En matière de logement, l'insuffisance de l'offre, en quantité comme en qualité, est un constat largement partagé. L'inadaptation du parc de logement porte ainsi sur l'insalubrité, des loyers trop élevés, un manque de petits logements adaptés au nouveau modèle de cellule familiale, etc.

### c. L'insuffisance des partenariats et des logiques de réseau

L'analyse sectorielle permet de constater que dans la plupart des domaines, une difficulté récurrente concerne l'insuffisance des partenariats locaux et du travail en réseau.

Dans le domaine de l'accompagnement économique, dans celui du logement, dans le constat d'une mise en concurrence des associations, la difficulté récurrente est celle de l'ignorance du rôle de chacun, du cloisonnement entre acteurs, de l'absence de lisibilité et de cohérence de l'action des structures concernées.

Cette insuffisance de la logique de réseau chez les acteurs locaux est soulignée par des défauts dans la mise en œuvre de partenariats : réticences à développer des partenariats innovants entre acteurs publics et privés, cloisonnement des acteurs du développement économique, etc.

De même, les constats effectués sur l'insuffisance d'une approche strictement sectorielle (aussi bien en matière économique qu'en matière de logement) soulignent en creux les lacunes en termes de travail en réseau entre acteurs de différents secteurs : les liens entre emploi et logement, associations et acteurs économiques, etc. sont insuffisants, voire inexistantes. C'est une absence de structuration en réseau que le diagnostic met en avant.

### d. L'insuffisante prise en compte des logiques territoriales

Ce constat renvoie à un autre, celui de l'insuffisance des logiques territoriales. L'échelle pertinente de travail en réseau est celle du territoire, du bassin de vie, et l'absence de logique de réseau renvoie en écho à la trop faible logique territoriale. L'étude sur l'accompagnement à la création d'activités en Basse-Normandie pointe d'ailleurs la nécessité de développer l'ancrage territorial de l'accompagnement comme un enjeu régional déterminant.

Ce travail permet d'aboutir au même constat : les lacunes en termes de mobilité et les réticences que suscitent les initiatives soulignent l'insuffisante prise en compte de cette problématique à une échelle territoriale pertinente. De même, les manques en termes de services à la petite enfance, les déséquilibres entraînés par les problèmes de démographie médicale, pointent la nécessité d'une approche territoriale de ces enjeux pour assurer un maillage pertinent du territoire et une offre satisfaisante. Les questions de pression foncière, de manque de logement, d'exclusion de certaines catégories de population de l'accès au logement pointent bien souvent le fait que ces questions ne sont pas traitées à l'échelle territoriale adaptée à la nature des enjeux. Les lacunes en termes de création et de reprise/transmission d'activités soulignent également le fait que ces enjeux sont traités de

façon individuelle et non comme un enjeu de développement et de dynamisme pour tout le territoire.

### **e. Le manque d'outils de connaissance objective des phénomènes**

Le manque de moyens renvoie également à une autre lacune, celle des moyens d'information, des éléments de connaissance. Aucune vision objective par exemple n'existe sur les phénomènes démographiques, l'état précis des migrations et leurs motivations, sur les flux domicile/travail, sur les flux de population (d'où part-on, pour s'installer où ?). De même, les attentes et besoins des populations périurbaines, urbaines ou rurales, le profil des personnes qui quittent le territoire et de celles qui s'y installent ne sont pas analysés de façon objective et incontestable. Faute de données sur ces thèmes, il est très difficile d'évaluer l'impact des actions menées en matière d'accueil. Que ce soit à l'échelle des communautés de communes ou des Pays, aucun chiffre, aucune donnée n'existe. Les communautés de communes n'ont pas les moyens de collecter ces informations. Le recensement permet de voir l'évolution commune par commune, mais pas les provenances des migrants, c'est donc un outil largement insuffisant.

Or des données objectives sur ces sujets permettent à la fois un ancrage solide de la décision, et de disposer d'outils pédagogiques de conviction. Des données objectives et partagées permettent d'étayer, de convaincre, de mobiliser, notamment pour argumenter auprès des élus le besoin de développer une politique d'accueil. Cela conduit à travailler sur du ressenti et pas assez sur de l'objectif, limitant l'efficacité de l'action.

## ***B/ Savoir-faire et facteurs de réussite***

Par opposition aux facteurs de blocage et aux difficultés rencontrées, les facteurs de réussite sont à rechercher dans le développement de politiques intégrées visant à renforcer l'attractivité du territoire par la prise en compte des interconnexions entre les différents secteurs, par le développement de modes d'organisation permettant de les traiter simultanément. Pour structurer une politique d'accueil, il faut développer une offre globale sur l'habitat, l'activité économique, les services, mais aussi donner une lisibilité à cette offre. Cela passe par le développement de partenariats nouveaux, de logiques de travail en réseau, d'approches territoriales.

### **1. Dynamiser le développement économique des territoires**

#### **a. Les actions structurelles**

Trois leviers d'action sont mis en évidence pour analyser ce qui peut contribuer au développement économique d'un territoire.

Tout d'abord, une politique d'urbanisme et de réserves foncières doit être menée pour faciliter l'arrivée d'investisseurs et l'implantation d'activités. La question de l'installation d'activités est très liée à une approche globale d'aménagement et de planification. Ensuite, la nécessité de bien connecter l'offre de formation à la situation de l'emploi est mise en avant. À ce titre, des outils comme les Maisons de l'Emploi et de la Formation semblent plébiscités. Enfin, certains acteurs suggèrent la nécessité de centrer le développement sur

quelques secteurs d'activité, afin de pouvoir communiquer, dans le territoire comme au dehors, sur ce que sont ses spécificités du territoire, les secteurs professionnels qui s'y développent et les compétences de ses habitants. C'est d'une part le meilleur moyen d'identifier des porteurs de projet, et d'autre part cela permet de donner une identité fédératrice au territoire, autour de laquelle organiser et structurer le travail en réseau.

### **b. Le développement d'un réseau d'accompagnement à la création, reprise ou transmission d'activités.**

L'enjeu est d'optimiser le travail partenarial entre les différents acteurs, d'apprendre à mieux se connaître pour savoir qui fait quoi et pouvoir mettre rapidement les bons interlocuteurs en face des besoins et des demandes. Personne n'a vocation à répondre seul à l'ensemble des besoins et la fonction d'accompagnement consiste davantage en un rôle d'« orientateur » vers des interlocuteurs spécialisés. Il faut pour cela une connaissance pointue du territoire et de ses acteurs et savoir orienter le candidat vers le bon interlocuteur en fonction de son projet et de ses besoins.

Cela nécessite de développer une fonction de coordination ou de tête de réseau en matière d'accompagnement : identifier un référent ou un animateur qui recense les acteurs relais, les ressources, et permet de favoriser la circulation de l'information, de travailler ensemble tout en préservant le rôle spécifique de chacun. Cela nécessite de s'appuyer sur des structures déjà existantes et d'institutionnaliser les contacts.

Cette formalisation d'un mode de fonctionnement de l'accompagnement des porteurs de projet nécessite d'identifier la ou les portes d'entrée, d'avoir un référent local ou un animateur, une communication et d'une information claire, un travail en commun.

Cela suppose des moyens d'animation d'un réseau d'accueil, qui peut passer par la création de postes dédiés ou par la formalisation (via un conventionnement par exemple) d'un réseau d'animation sur l'accueil (via la mise à disposition de techniciens des EPCI ou des chambres consulaires par exemple). Cela passe également par une implantation pérenne sur le territoire : ancrage local durable afin de tisser dans le temps les partenariats et de structurer les réseaux. C'est la structuration de liens de confiance durables entre accompagnateurs, entreprises et collectivités locales qui permet de développer un accompagnement efficace. Le lien fort et pérenne avec les élus locaux est donc également, à ce titre, une clé de la réussite. Les structures qui interviennent dans l'accompagnement économique doivent donc se situer au cœur de l'animation territoriale. Un travail avec les Pays par exemple est indispensable pour mener des actions de sensibilisation et d'émergence sur la création et la cession d'activités.

En préalable au développement de cette organisation, un diagnostic fin du territoire et des acteurs est indispensable, pour repérer des partenaires forts et volontaires sur lesquels s'appuyer. Les missions locales par exemple dispensent un accompagnement dont le but est de permettre aux jeunes de travailler mais aussi de vivre sur le territoire. Pour cela elles essaient de mobiliser un réseau incluant l'ensemble des acteurs de l'emploi, de la formation, du logement, de la santé, du transport, des loisirs, etc. Les PAIO sont, sur un public particulier, des partenaires relais incontournables dans le même registre.

Dans le même registre, les MEF (Maison de l'Emploi et de la Formation) sont des outils éprouvés et efficaces. Leurs fonctions d'accompagnement des personnes en difficulté ou de

création d'activités passent par la structuration d'un réseau local pour l'activation des réseaux pertinents, l'orientation du porteur de projet dans le « labyrinthe » administratif, la sollicitation des aides adéquates, etc. Ce rôle de tête de réseau en fait un acteur incontournable des politiques d'accueil, l'échelle du Pays étant celle que l'essentiel des acteurs concernés a identifiée comme pertinente pour développer ce type de projets. Les MEF ont en outre une fonction de diagnostic et d'observatoire : analyse de la conjoncture d'aujourd'hui et de demain, identification des besoins de formation, etc.

### **Structuration de réseaux territorialisés d'accompagnement : exemples**

À l'initiative de L'Étape, le Pays du Bessin au Virois a développé un réseau de capteurs à l'échelle du Pays, qui est en fait un réseau de correspondants locaux à la création. Ces capteurs sont dans chaque Communauté de communes : un élu et un technicien sont formés par un collège d'accompagnateurs (mission locale, ANPE, L'Étape, CDFA, Consulaires, etc.) et deviennent des capteurs/réorientateurs locaux. De là, ils doivent orienter les velléitaires vers les bons interlocuteurs. Une journée de formation à destination de ces capteurs a été organisée, ainsi que pour l'ensemble des accompagnateurs (ANPE, ADIE, CMA, CCI, etc.). Cela a permis de développer une vraie ébauche de réseau d'accompagnateurs à l'échelle du Pays, avec une bonne connaissance mutuelle du rôle de chacun et le développement d'un réseau territorialisé dont les capteurs maillent l'intégralité du territoire. C'est le Pays qui a démarché les capteurs dans chaque Communauté de Communes avec un certain succès, qui permet à la fois d'assurer un maillage fin du territoire et une interconnaissance mutuelle du rôle de chacun : les correspondants savent vers qui orienter les porteurs en fonction de l'avancement de leur projet.

En 2005 dans le Perche, l'ADASEA a conduit une action de sensibilisation à la question de la transmission agricole. Une série d'entretiens individuels a été menée par des conseillers ADASEA pour produire des audits de reprenabilité des exploitations, transmis aux candidats à la reprise. Le Pays s'est investi financièrement pour permettre à l'ADASEA de multiplier ces actions sur le territoire. En 2006 et 2007 l'ADASEA et le Pays ont du coup organisé des rencontres repreneurs/cédants, les SAFER, notaires, jeunes Agriculteurs, ADASEA ont participé à l'animation et l'organisation de ces journées. Le but est de montrer aux cédants qu'il y a des repreneurs potentiels, qu'ils ne peuvent se contenter d'un discours du type « personne ne veut reprendre » et que c'est donc une démarche à anticiper. Les candidats de leur côté sont demandeurs d'un système de mise en relation directe entre cédant et repreneur. L'idée d'une foire à l'installation à l'échelle locale est même envisagée.

### **c. Innovation, soutien aux projets atypiques, action en dehors du territoire**

Il est nécessaire de mettre en place un dispositif permettant de mieux travailler avec les porteurs de projets qui n'ont pas trouvés d'interlocuteurs dans les structures traditionnelles. La logique d'accueil, la nécessité de donner aux territoires une identité propre, plaident pour l'installation dans les territoires ruraux d'activités nouvelles, transversales, innovantes. L'ARDES par exemple, le réseau Projec'teur permettent l'innovation en agissant

prioritairement sur les projets « en marge ». Le développement et la formalisation d'un accompagnement sur ce type d'activités est à développer.

L'outil BALISE peut-être un outil efficace d'appui à l'accompagnement à travers sa base de données répertoriant des expériences de création sous des entrées multiples. Outil pédagogique et ergonomique permettant un bon accompagnement des porteurs de projet.

Il est également nécessaire de construire un volet stratégique sur le marketing territorial, la communication vis-à-vis de l'extérieur du territoire. Celle-ci doit d'abord s'appuyer sur un véritable travail partenarial et une réflexion locale sur la cohérence et l'identité du territoire. Mais une fois le réseau d'accompagnement structuré, la lisibilité de l'offre d'emploi, de services, d'activités assurées, il convient de développer une action spécifique sur la communication vers l'extérieur de ces opportunités.

À ce titre, l'utilisation d'outils de communication comme les salons (PEC et autres) ou la presse (Village magazine) ne doit intervenir que dans un second temps, une fois le travail de mise en cohérence et de lisibilité assuré. L'efficacité de ce type d'outils passe ensuite par la capacité à valoriser le travail de mise en cohérence locale par une communication et une prospection adaptées.

#### **d. Echelle pertinente d'organisation**

L'échelle du Pays semble être la plus pertinente pour l'accompagnement individuel, c'est-à-dire l'identification de porteurs de projets et leur centralisation sur un lieu d'accompagnement. C'est aussi la meilleure échelle pour développer des réseaux de partenaires de l'accompagnement. Cependant, la centralisation en un seul lieu du Pays ne permet pas toujours à l'ensemble les habitants d'y avoir accès, d'où la nécessité d'avoir plusieurs antennes dans différents « sous-territoires » pour capter l'ensemble des porteurs de projets.

En effet, la porte d'entrée naturelle pour les porteurs de projets est la mairie (sollicitée spontanément pour les opportunités financières et immobilières), mais aussi un certain nombre d'interlocuteurs sectoriels : les notaires, les agences immobilières, les consulaires, parfois aussi les offices du tourisme, ou alors l'ANPE, la MEF, les mairies, les offices HLM...

La commune étant l'entrée naturelle mais pas l'échelon d'action pertinent pour faire fonctionner un vrai réseau, il est indispensable d'avoir un référent formé, capable d'accompagner et de réorienter les candidats vers la structure correspondant à ses besoins. Il faut ainsi mettre en place un relais avec un accueil physique en mairie avec des élus et salariés de la collectivité. Le renforcement du réseau des capteurs doit quant à lui s'appuyer sur l'échelon des EPCI.

Pour l'émergence ou la sensibilisation à la création, globalement, les participants viennent du Canton ou de la Communauté de communes. Il est donc nécessaire d'instaurer un maillage à l'échelle de chaque EPCI pour capter tous les porteurs de projets potentiels. Ce maillage fin à l'échelle de la Communauté de communes permet aussi de s'assurer de la pérennité du service (sans parler de son développement) car c'est la condition pour qu'il y ait un public suffisamment nombreux.

## **2. Qualité de vie et services à la population**

Là encore, la véritable clé de la réussite est l'intégration pleine et entière de cette problématique dans les actions de type économique.

Du strict point de vue de l'organisation des services, le constat formulé est que les médecins ou les assistantes maternelles ne viennent s'installer sur les territoires ruraux que s'il y a une vraie logique de mise en réseau et d'organisation territoriale. La question des moyens alloués est également fréquemment soulevée.

### **a. Réponses spécifiques**

Sur des sujets précis comme la question de la garde d'enfants, qui est centrale dans l'accueil de jeunes actifs, des préconisations précises existent : cet enjeu ne peut trouver de réponse que par le développement de formules souples permettant de répondre à des modifications d'horaires de travail, à des prises d'emploi temporaires ou à la question des horaires atypiques. Dans cette optique, le travail en réseau à l'échelle d'un territoire est la seule solution pour développer une offre cohérente et suffisante.

Il faut accueillir les enfants et assurer le suivi de leur évolution avec la création d'un pôle de compétence et de ressources notamment dans le champ de l'animation afin de mutualiser les heures et permettre ainsi de créer des emplois permanents à l'échelle du Pays. Cela conduit à l'idée de développer, via le relais Assistantes Maternelles par exemple, un vrai Centre de Ressources (juridique, pédagogique) pour la professionnalisation des gardeuses d'enfants, leur qualification, pour la constitution d'un vrai réseau d'assistantes maternelles qui mailleront le territoire.

Concernant les services aux personnes âgées, un développement des services d'aide à domicile, et une adaptation du parc locatif en centre-ville sont nécessaires. Les formules de type « papy-loft » sont souvent plébiscitées.

En matière de commerce, qui est partie intégrante de l'offre de services à la population, c'est la structuration en pôles qui permet de le dynamiser : concentrer les commerces ne les met pas en concurrence mais les fait tous prospérer.

### **b. Réponses transversales**

Au-delà de ces préconisations précises, les réponses au développement adapté de services à la population pour une qualité de vie optimisée dans les territoires ruraux renvoient directement aux grands enjeux soulevés dans la partie sur les difficultés.

Le manque de moyens financiers est souvent mis en avant : le développement de partenariats avec les CAF, nécessaire pour développer des formules satisfaisantes, est souvent remis en cause pour des raisons financières.

La réflexion à l'échelle territoriale est une condition sine qua non, qu'il s'agisse de questions de transports, de garde d'enfants, de démographie médicale... La logique de réseau est doublement pertinente sur ce sujet : d'une part la réflexion sur les services (garde d'enfants, santé...) doit être liée à l'accompagnement à l'emploi et au logement (les services doivent être situés à proximité des lieux de travail et/ou des lieux d'habitation), d'autre

part la seule méthode permettant d'inciter des professionnels de chacun des secteurs à s'installer en milieu rural est de leur proposer des démarches de travail collectif : mutualisation des moyens, organisation cohérente, possibilités de remplacement, maillage du territoire, etc. Seule cette cohérence incite un médecin ou une assistante maternelle à venir travailler en milieu rural.

Enfin, la dimension culturelle est également importante : il est nécessaire de savoir prendre en compte les savoir-faire des nouveaux installés, leurs désirs, pour stimuler l'offre de services. Souvent, ce sont les néo-ruraux qui portent les projets dans les communes rurales. Recherchant un niveau de services équivalent à celui des villes, ils s'organisent pour pallier ces manques et sont vecteurs de solutions innovantes pour le territoire. Cela nécessite pour le territoire d'être en mesure de repérer et d'accepter ces initiatives pour en bénéficier.

### **c. Des solutions innovantes de services à la population : une politique régionale de regroupement des professionnels de santé**

Face aux problématiques régionales en matière de démographie médicale, les acteurs régionaux de la santé ont décidé de faire converger leurs intérêts pour apporter des solutions au problème d'organisation des soins. L'offre de soins de médecine générale en Basse-Normandie fait ainsi depuis un an l'objet d'un suivi en commun entre la Région, l'URML (Union Régionale des Médecins Libéraux), les Conseils départementaux de l'Ordre des médecins et l'URCAM (Union Régionale des Caisses d'Assurance Maladie) de Basse-Normandie afin d'améliorer les conditions d'exercice des médecins aujourd'hui en activité tout en les rendant attractives pour des installations futures.

Cela passe par le regroupement des professionnels de santé pour qui le regroupement signifie une rupture de l'isolement professionnel, un exercice plus sécurisant et un mode d'exercice coordonné, mais également un changement d'implantation géographique, une modification des statuts juridiques et fiscaux ainsi que l'établissement de nouvelles modalités d'exercice. Ils doivent donc concevoir leur projet de regroupement pour être accompagnés financièrement par la Région et l'URCAM de Basse-Normandie sur deux mesures volontaristes devant répondre aux difficultés liées à l'exercice médical et au manque d'attractivité de certains secteurs : l'ingénierie du regroupement et l'accompagnement, méthodologique et financier, de projets.

Peuvent être accompagnés, les projets de regroupement qui répondent aux critères suivants : être sur un secteur reconnu en difficulté, regrouper au moins 4 professionnels de santé dont 2 médecins généralistes, faire l'objet d'une définition d'un projet professionnel commun et partagé par les professionnels de santé.

L'ingénierie du regroupement financée en amont est destinée à faciliter, par l'intervention d'un consultant extérieur, l'expression des difficultés et des attentes de chacun des professionnels qui souhaitent se regrouper. Cette réflexion est un préalable incontournable à la définition d'un projet professionnel commun. Douze projets ont déjà bénéficié de cette prestation d'ingénierie en 2006 et 2007, et les deux premières maisons de santé financées dans ce cadre devraient démarrer à la fin de cette année.

## d. Echelle pertinente d'intervention

Le niveau d'intervention du Pays et son « champ de compétences » sont très variables d'un territoire à l'autre. Pour certains, le Pays en lui-même n'intervient pas dans le domaine des services à la population, (petite enfance, 3è âge), car il manque de moyens (d'ingénierie essentiellement) ; la compétence reste aux EPCI. Pour d'autre, le Pays s'est doté d'une charte de développement et d'un schéma de services qui font de l'amélioration des services à la population un thème prioritaire et partagé. Cependant, d'une façon générale, le Pays intervient plutôt en appui aux EPCI, en accompagnement de projets. Le plus souvent il n'est pas missionné pour conduire une politique spécifique sur les services à la population. Il fédère les EPCI du territoire et leur apporte un appui en ingénierie, appui spécifique sur certaines problématiques. L'intercommunalité est à peine assimilée, il faut du temps pour voir le Pays se développer. Dans plusieurs cas, le Pays n'a ni assez de vécu, ni assez de légitimité, ni assez de moyens, pour récupérer une vraie compétence en la matière. Il y a souvent un diagnostic commun, mais des *modus operandi* pas encore définis (plan d'actions, répartition des rôles). C'est particulièrement vrai en matière de services, de logement, de transports, de sport, de culture.

Dans ce cadre, l'échelon intercommunal apparaît comme le territoire d'action permettant de dépasser les contraintes budgétaires des petites communes et favoriser la mise en place de services socioculturels ou sportifs sur des territoires plus cohérents. Une commune ayant une structure collective peut ainsi accepter les populations des communes voisines, sans quoi elle ne peut véritablement amortir son équipement. La définition de schéma de services ou d'accueil intercommunaux peut favoriser le développement de formules multi-sites ou itinérants pour garantir une plus grande accessibilité des services.

### **3. Faciliter un accès au logement à l'ensemble de la population**

La réponse aux difficultés rencontrées en matière de logement passe par quatre leviers d'action.

#### **a. La maîtrise du Foncier**

L'accessibilité et l'attractivité du logement sont conditionnées par les prix. La première nécessité est donc de maîtriser le foncier afin d'aboutir à des prix de construction, d'achat et de location décents. Les collectivités ont un rôle prépondérant à jouer sur la maîtrise du foncier, afin de permettre aux organismes d'habitat, social notamment, de construire et louer à des prix accessibles.

Le travail en partenariat avec les bailleurs publics, et de plus en plus avec les bailleurs privés, passe par une politique de réserve foncière qui permet de céder ensuite des terrains à des prix décents et de négocier avec les bailleurs le type de logements à construire. La possibilité de travailler avec l'EPFN, qui peut se substituer aux communes pour développer cette capacité de faire de la réserve foncière, est une opportunité considérable en ce sens.

La politique foncière nécessite également un accompagnement. En effet beaucoup de candidats potentiels s'installeraient si le territoire leur proposait du foncier : l'offre des agglomérations est limitée, tout comme celle du littoral. Les Pays peuvent donc offrir un

produit complémentaire et attractif, l'arrière-pays pouvant offrir une réponse au problème de construction limitée du littoral ou des villes.

Pour cela, il devient urgent que les collectivités se dotent de documents d'urbanisme intercommunaux afin de structurer l'offre, d'éviter l'étalement et de gérer les conflits d'usage, entre agriculteurs et néo-ruraux par exemple. Les fonds européens et le Pays financent déjà les études préalables à l'échelle communale mais au prochain programme, les moyens financiers seront uniquement destinés aux démarches intercommunales.

## **b. L'organisation territoriale**

L'action sur l'offre de logement passe donc par la maîtrise du foncier, mais également par la structuration de l'offre à l'échelle d'un territoire. La nécessité d'une organisation intercommunale est une conséquence de la nécessité d'une planification et d'une anticipation des besoins. Les capacités techniques et financières indispensables à ces démarches nécessitent une organisation intercommunale, d'autant que l'analyse et la gestion des besoins ne peut se faire qu'à l'échelle de bassins de vie.

La politique de l'habitat est aujourd'hui peu structurée, les périmètres d'intervention des uns et des autres se superposant. Les SCOT à l'échelle des Pays doivent permettre de poser un cadre de réflexion et de structurer des actions. Leur extension sur toute l'échelle du Pays et l'intégration de la problématique Logement doivent en faire un véritable outil pour que le Pays gagne une compétence sur le volet logement.

L'appréhension de la problématique Logement à cette nouvelle échelle doit permettre de développer une offre « satellite » dans les parties rurales ou les moins bien dotées, en coordination avec l'offre de la ville-centre.

## **c. Une politique pour un type de public**

En matière de logement, la nécessité est forte de développer une offre adaptée à chaque catégorie de la population: petits logements de centre-ville pour les jeunes ou les personnes âgées, grandes maisons individuelles pour les actifs, etc.

L'accueil de jeunes actifs passe nécessairement par une offre de logement adaptée, notamment en matière de logements temporaires. L'hébergement ne doit pas constituer un problème ou un frein à leur insertion professionnelle, mais être vecteur de stabilisation, de motivation.

La politique de logement des jeunes revêt également d'autres dimensions :

- une dimension d'accompagnement social favorisant l'accès aux droits, la mobilisation de ressources professionnelles et matérielles. Cet accompagnement se fait via l'utilisation des réseaux de soutien déjà développés au plan local.
- Une dimension éducative qui suppose d'agir sur le développement des moyens et compétences du jeune accueilli : résoudre ses propres difficultés, gérer son budget, organiser sa vie personnelle et sociale, mobiliser les dispositifs d'insertion existants, etc.
- L'accès au logement des jeunes suppose également une action sur la mobilité et des solutions en termes de déplacements.

Il y a donc nécessité de construire un véritable « projet logement » tenant compte du parcours d'insertion professionnelle, des ressources, de la mobilité, de la situation matrimoniale...de la personne. D'une façon générale, c'est la dimension locale de la structure, l'intervention « au pinceau » via des acteurs localement implantés et sur des publics cible très spécifiques qui détermine l'efficacité de l'accompagnement dans la construction de ce projet.

À l'échelle régionale, un type d'acteurs apparaît comme incontournable pour le développement de ces logiques. Il s'agit des CLLAJ (Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes) qui sont fréquemment à l'initiative de partenariats innovants et de mise en place de nouveaux outils. Ils sont ainsi systématiquement impliqués dans les exemples de « plate formes de services » constituées en matière de logement, très souvent aux côtés des missions locales. La pérennisation de ces structures et le soutien à leur activité apparaissent donc comme des voies à suivre pour développer des politiques locales d'accueil.

#### **d. Améliorer la lisibilité des acteurs du logement**

La formalisation des partenariats et des rôles de chaque acteur, sous forme de Convention, notamment, est ressentie comme une véritable nécessité. C'est indispensable pour faire en sorte que les jeunes, ou tous autres demandeurs, sachent à qui s'adresser pour quel type de besoin.

Il faut également coupler l'accompagnement au logement d'un accompagnement professionnel (les deux sont intimement liés) : se rapprocher systématiquement des missions locales ou des réseaux d'accompagnement économique est nécessaire.

Dans les territoires ruraux en particulier, il existe une vraie nécessité d'intensifier la présence de lieux d'accueil, d'information, d'orientation dédiés au logement dans les zones rurales. Il faut également intensifier la communication auprès des collectivités locales (mairies, communautés de communes, Pays) pour faire connaître les services et l'offre des uns et des autres.

Une action efficace sur le logement suppose donc que dans une appréhension territoriale des enjeux, une double action soit menée sur l'offre de logement et sur l'accompagnement (mise en réseau, adaptation à un public précis). C'est le développement de « plate formes de services » en matière de logement qu'il faut chercher à développer, plate formes regroupant à minima ces deux fonctions (offre de logement, accompagnement et information), mais pouvant également présenter d'autres services (accompagnement économique, information sur les services, l'offre culturelle, de loisirs, etc.).

#### **e. Des solutions innovantes et partenariales en matière de logement**

##### **Politique de réhabilitation des logements locatifs privés en faveur des jeunes**

Cette action nommée *Pact'ARIM Clé des Pays normands*, coordonnée par l'ARIM, vise à travers un dispositif partenarial à augmenter l'offre de logement pour les plus démunis en milieu urbain et rural à travers la mise en œuvre de baux à réhabilitation. Cette politique vise à soutenir financièrement les collectivités locales et les bailleurs privés pour la

réhabilitation de logements anciens vacants. Jusqu'à 42% des travaux sont financés par la Région, la Communauté de communes du Pays Granvillais et l'ANAH, les propriétaires étant ensuite tenus de mettre ces logements réhabilités à disposition des CLLAJ. Un partenariat entre le CLLAJ, l'ARIM et le FJT permet ensuite d'organiser une bourse aux logements ainsi réhabilités, uniquement réservés aux jeunes du territoire.

Ce projet permet d'associer acteurs publics et privés sur une démarche commune d'amélioration de l'offre de logement, permettant de proposer un habitat adapté à loyer maîtrisé pour les populations qui éprouvent des difficultés à trouver un logement en Basse-Normandie.

### **Le logement des jeunes en démarche d'insertion**

Ce projet piloté par l'AOLTJ (association ornaise pour le logement temporaire des jeunes) associe un large partenariat autour de la mise à disposition de logements pour des jeunes en difficulté. Il s'agit de servir d'intermédiaire entre le propriétaire ou le bailleur et l'utilisateur, des logements meublés étant temporairement mis à disposition de jeunes inscrits dans un parcours d'insertion et de formations professionnelles. Cette mise à disposition s'accompagne d'un accompagnement socio-éducatif en partenariat avec les acteurs locaux : services sociaux, mission locale, CHRS, PAIO, CCAS...

Cette action est menée à l'échelle du département, le projet étant d'offrir des logements sur l'ensemble du territoire départemental à travers un maillage fin et une offre suffisante dans un ensemble de communes, y compris rurales.

### **Pass' Logement Jeunes en Centre-Manche**

Anciennement connue sous le nom de « baux glissants », cette expérimentation réalisée sur une année sur les bassins de Saint-Lô et Coutances; associe l'OPDHLM de la Manche, les CLLAJ de Saint-Lô et Coutances, les missions locales et la Région Basse-Normandie, pour la mise à disposition de logements aux jeunes en parcours d'insertion professionnelle.

Il s'agit de faciliter l'accès au logement autonome des jeunes actifs en début de parcours professionnel à travers un dispositif simple et lisible limitant les risques financiers. Le CLLAJ sert d'intermédiaire entre le bailleur et le locataire, signe le bail et est autorisé à sous-louer. Il s'agit pour le bénéficiaire d'une période d'essai sécurisée pendant laquelle il intègre un logement sans engagement long et en limitant l'engagement financier (pas de dépôt de garantie). Quand sa situation professionnelle est stabilisée, il devient propriétaire du bail. En contrepartie, le bénéficiaire s'engage à bénéficier d'un accompagnement dans son insertion professionnelle par la mission locale et le CLLAJ. Les bailleurs acceptent ce système de sous-location et diminuent leurs exigences financières (dépôt de garantie, avance du premier mois d'APL). La Région Basse-Normandie finance un fonds de garantie en cas d'impayés, doté de 54 000 € (rien n'a encore été puisé dans ce fonds), ainsi que l'accompagnement des bénéficiaires par des conseillères en économie sociale et familiale.

Ce système formalisé par une convention entre les différents partenaires permet d'augmenter l'offre de logements mis à disposition, et d'accompagner parallèlement les bénéficiaires sur leur projet professionnel et de logement. L'extension de cette expérimentation au territoire rural supposerait néanmoins de pouvoir associer des bailleurs privés à cette démarche, seuls les bailleurs publics étant à ce jour mobilisés sur ce projet.

## f. L'échelle pertinente d'intervention

Les Pays ont vocation à instaurer une solidarité entre espaces ruraux et urbains. Ils sont particulièrement adaptés pour conduire des actions visant à la gestion mesurée de ceux-ci, en intervenant, notamment, contre l'étalement urbain. Le Pays forme un territoire pertinent pour développer des stratégies communes de politique de l'habitat. Il facilite la concertation entre les territoires, le suivi des réalisations et les réflexions nécessaires à l'adaptation de l'offre de logement. Il doit chercher à prendre en compte les besoins particuliers (personnes âgées ou vivant seule, jeunes familles, travailleurs mobiles, personnes handicapées...). Les SCOT ou les PLH pensés à l'échelle supra communale devront ainsi prévoir une diversité de l'offre et des formes d'urbanisation compatibles avec la taille et l'identité des communes. Cependant, actuellement, la compétence habitat n'est pas toujours transférée aux structures intercommunales ce qui ne permet pas aux territoires de s'inscrire dans une stratégie d'accueil de tout type de population à travers un parc de logements diversifié et de qualité.

Les élus locaux ont quant à eux ont une action importante à mener au niveau de la maîtrise du foncier, premier élément de constitution du prix. La maîtrise du foncier passe essentiellement par une anticipation à moyen et long termes de la maîtrise des terrains qui seront nécessaires au développement de l'urbanisation. Cela renforce le besoin de réflexion à l'échelle supra-communale sur la programmation des logements et le rythme de production souhaitable pour chaque commune. Les élus peuvent opérer des péréquations financières dans le montage des opérations pour produire des logements dont le prix sera plus accessible. Ils le font dans le cadre de la ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) qui permet de fixer les prix de sortie entre les différents types de logements, et ainsi de répartir la charge financière du coût du foncier aménagé.

### **4. Améliorer l'accueil et l'information sur le territoire**

Le premier principe est la nécessité de s'appuyer sur des structures au rayon d'action local, car la région est très hétérogène. L'appui sur le tissu associatif local est ainsi présenté comme le levier d'action le plus efficace pour développer sur les territoires une culture de l'accueil, une animation socioculturelle et des lieux de rencontre et de sociabilité.

En effet, d'une façon générale, s'immiscer dans la relation entre nouveaux arrivants et population locale peut être perçu comme un constat d'échec, la mise en avant explicite de l'opposition entre nouveaux et anciens habitants en étant la manifestation. L'intégration doit plutôt se faire sans l'intervention d'un tiers, naturellement, dans le cadre d'un territoire à taille humaine doté d'un réseau associatif développé. C'est donc dans le développement d'un tissu associatif dense que se trouverait la solution.

Face au manque de moyens pour développer des postes d'animation ou d'accompagnement dans les associations, il convient sans doute de rechercher à mutualiser les postes et les prendre en charge à un niveau supérieur (Pays, département, Région... ?).

Au-delà de ces problématiques sectorielles, l'accueil d'actifs en milieu rural doit être multisectoriel. Un projet d'installation en agriculture par exemple, est intégré dans un projet de vie englobant des considérations plus larges que l'installation proprement dite, à savoir le logement, les services, l'environnement mais aussi l'emploi en cas de pluriactivité. La clé de



## Asseoir l'identité du territoire pour mieux communiquer sur ses atouts : le développement de marques de Pays

Le développement du concept de marque de Pays par la fédération régionale des Pays d'accueil touristique (assiette de pays, café de pays) permet de développer des liens entre restaurateurs et producteurs locaux, amenés à travailler ensemble. Les cafés de Pays sont des lieux conviviaux de rencontre, d'échange et de découverte. Les restaurateurs et les cafetiers des Pays d'Accueil Touristiques signent des chartes de qualité dans lesquelles ils s'engagent à faire découvrir les producteurs et artisans de leur territoire, ainsi que les artistes locaux dans le cadre de mise en place d'animations. Ils s'engagent également à fournir des informations touristiques sur leur Pays. Cela permet de répondre aux attentes de clientèles qui recherchent l'authenticité et un accueil convivial, proposer des lieux d'information touristique et d'animation, favoriser les rencontres et maintenir un lien social sur les territoires, promouvoir les richesses et les professionnels touristiques, et de les faire connaître au plus grand nombre. Dans certains cas, le maintien du dernier commerce (cafés ou restaurants en zone rurale).

### 6. Observatoire et outils de connaissance

Le développement de politiques d'accueil suppose la capacité préalable d'affiner la connaissance des besoins afin de disposer d'éléments objectifs de connaissance qui sont des outils pédagogiques de persuasion. Le recueil et le traitement de ces données devrait conduire à bâtir des indicateurs sur les services, la santé, la population, etc. Leur suivi et leur mise à jour en continu sont indispensables, cette information objective et exhaustive (sur les besoins en services, la composition de la population, les migrations, le logement etc.) permettant notamment de légitimer l'intervention du Pays en permettant à la majorité des communes et des EPCI s'approprient la stratégie du territoire.

En termes de méthode, des moyens spécifiques sont nécessaires. La collecte des données par commune (sur l'habitat, le foncier, le commerce, l'emploi, les services...) est un impératif pour développer ce type d'observatoire (en cours de construction au niveau du PNR). On peut imaginer un agent mutualisé au niveau de chaque EPCI pour collecter et traiter les informations.

Mais les EPCI manquent d'ingénierie prospective et le Pays a sans doute vocation à centraliser et coordonner cette ingénierie prospective, à conduire des études de faisabilité, à développer une ingénierie de coordination. Le maillage en Pays est une opportunité à saisir pour la diffusion des études et des connaissances. En effet ce type de démarche d'observatoire à vocation à être un outil pédagogique de fédération des acteurs autour des logiques de territoire, et d'apporter des éléments de réponse à l'insuffisante logique territoriale pointée dans la première partie.

Les acteurs enquêtés semblent néanmoins s'accorder sur le fait que cette initiative, si elle doit permettre de dégager et de mettre en évidence des tendances au niveau de chaque territoire, a vocation à produire des données à l'échelle régionale et ne peut donc être coordonnée qu'à cette échelle.

### **III/ Quelles actions développer pour élaborer une politique d'accueil au niveau régional ?**

#### ***A- Une adaptation de la politique d'accueil à chaque territoire***

Les territoires partagent pour beaucoup cette problématique de l'accueil, l'identifiant comme un enjeu pertinent. Par contre, il n'y a pas en région de solution préexistante déjà mise en œuvre : il s'agit d'une politique à co-construire dans la durée, personne n'ayant encore vraiment de réponses. Deux principes doivent donc être pris en considération : il s'agit d'une démarche conjointe entre Région et territoires, et il s'agit nécessairement d'une politique à développer dans le temps.

C'est un travail de longue haleine, jouant sur les mentalités et faisant évoluer les pratiques et les cultures (professionnelles institutionnelles). Le facteur temps est donc central, il faut le prendre en compte pour obtenir des résultats sur ce type de politique.

En conséquence, la politique régionale de l'accueil doit être souple et adaptée aux caractéristiques de chaque territoire. Même si elle peut être construite sur une même logique, une telle politique reste spécifique à chaque territoire et doit tenir compte des contraintes propres à chacun d'eux : les situations de chaque territoire, leur maturité en termes d'organisation, l'acuité de la problématique accueil, conduit de nombreux acteurs à penser que cette politique doit être souple et adaptée à chaque territoire. Il conviendra certainement de s'appuyer sur un petit nombre de « territoires pilotes », selon la formule de plusieurs acteurs régionaux.

Au niveau régional, il semble donc plus raisonnable de ne pas tabler sur la généralisation d'une politique de l'accueil, mais plutôt de s'appuyer sur des territoires expérimentaux motivés. La pédagogie par l'exemple doit être considérée comme un outil à ne pas négliger, et c'est à partir de l'expérience de ces territoires « pilotes » qu'une généralisation de cette politique pourra être envisagée à l'avenir.

#### ***B- Un nécessaire cadrage régional***

En complément de cette déclinaison territoriale, la Région a un rôle à jouer dans l'incitation et la coordination. Cela nécessitera notamment d'accompagner les territoires et les acteurs de l'accueil dans la mise en place d'outils efficaces, efficaces, mesurables et évaluables. Le rôle de la Région n'est pas tant dans le soutien financier que dans l'appui technique, l'ingénierie, les territoires ayant surtout besoin d'être guidés, aidés. La Région pourrait ainsi proposer un cadre global reprenant les fondamentaux d'une politique d'accueil, déclinable par territoire, et accompagner chaque territoire dans l'appropriation et la mise en œuvre de ce cadre (qui pourrait par exemple prendre la forme de charte, de label...).

Cet accompagnement des territoires renvoie à la fonction de Centre de ressources à destination des territoires. La Région a un rôle important à jouer en termes de mise en réseau, d'échange d'expériences : elle doit se faire le relais de l'action des territoires pilotes et aider à faire de ceux qui sont les plus avancés de vrais moteurs pour les autres, ces

fonctions pouvant être « déléguées » à d'autres structures dès lors que le principe d'une dynamique et d'une coordination régionale est respecté.

De façon concrète, cette fonction d'accompagnement pourrait être le développement d'une base de données sur les expériences en matière de politique d'accueil, l'organisation de temps d'échanges entre territoires. Une formule intéressante a par exemple été proposée : organiser des déplacements (« journée territoire ») d'élus bas-normands et de membres de conseils de développement (délégation de 25-30 maxi) pour une journée de travail sur le terrain, à la rencontre d'élus et d'acteurs pilotes d'autres territoires qui auraient des projets innovants à présenter. Ce type de temps permettrait ainsi de créer du lien et une dynamique régionale autour de l'accueil. Cela renvoie également à l'idée de développer à l'échelle régionale, dans la durée, des groupes de travail thématiques sur l'accueil : observatoire et données, Communication et marketing territorial, etc. Animés par la Région ou une structure mandatée, la tenue de ces groupes permettrait de nourrir une dynamique régionale et de construire dans la durée des initiatives pilotes « tirées » par des territoires pilotes. Par exemple, le besoin est ressenti d'une démarche régionale de mutualisation des savoir-faire sur l'accueil des anglais : problématique répandue sur plusieurs territoires dans la région autour duquel il manque un travail d'harmonisation.

En matière de communication, la construction d'une image identifiable permettant à la fois de renforcer l'identité du territoire pour ses habitants et de le rendre attractif auprès des « étrangers » est une étape importante de la construction d'une politique d'accueil. Une telle communication ne peut cependant être exclusivement territoriale, un territoire n'étant que rarement visible au-delà de la région (voire du département), et n'ayant pas les moyens de développer des outils de communication suffisants. Le niveau régional semble être l'échelon géographique le plus pertinent pour coordonner et piloter des stratégies de marketing territorial efficaces. Une communication régionale devrait donc accompagner le premier accueil mené à un niveau infra régional (même si plusieurs acteurs régionaux évoquent l'opportunité de développer un premier accueil à l'échelle régionale). De nombreux outils existent déjà et peuvent potentiellement être mobilisés dans une démarche de ce type (Village magazine, Demain, PEC, etc.). D'autres types d'actions existant dans d'autres régions pourraient aussi être développés en Basse-Normandie (ex. des « vacances intelligentes » en Rhône-Alpes), certaines structures étant susceptibles de les animer.

L'idée d'observatoire de l'accueil permettant de connaître le profil des nouveaux arrivants, leur nombre, leurs caractéristiques, leurs motivations, ainsi que l'état des flux migratoires ou des flux domicile-travail devrait très probablement être approfondie dans ce cadre là, la Région se faisant le moteur d'un groupe de travail régional sur ce sujet, devant déboucher à terme sur une proposition d'organisation pertinente.

Il est également fréquemment souligné que la Région doit générer un discours commun et partagé, jouer un rôle moteur de chef de file proposant un cadre dans lequel peuvent s'inscrire des partenaires désireux de le faire. Pour certains, ce discours partagé doit être mobilisateur et permettre de rallier différents partenaires à l'initiative régionale. Il pourrait prendre la forme d'une charte régionale regroupant les principaux engagements nécessaires à la construction d'une politique d'accueil.

D'autres initiatives régionales possibles ont été mentionnées : l'idée a été proposée de développer une agence régionale (voire interrégionale à l'échelle normande) capable de mettre en lien l'offre et la demande entre porteurs de projet et communes, afin de maintenir, voire de développer les services, le commerce et l'artisanat en milieu rural. A l'instar d'autres régions (comme le Nord Pas-de-Calais), cela conduirait à développer une structure unique régionale d'accueil qui coordonnerait tous les prestataires.

L'idée a également été soulevée de créer un statut pour les candidats à l'installation, qui leur donnerait accès à une formation au métier d'entrepreneur mêlant la dimension politique, éthique et collective (une formation classique existe mais pas de formation pour les porteurs plus atypiques).

Dans le même ordre d'idée, l'idée d'un prêt à l'installation pour le nouvel habitant, sur le modèle de l'aide à l'installation agricole, qui lui permettrait d'assurer recherche d'une activité, d'un logement, etc. a été soulevée. Cela pourrait également consister à faciliter l'accès aux stages pour ceux qui veulent s'installer sur un territoire, par des outils de type « chèque installation ». Un autre outil pourrait être envisagé dans cet esprit, celui locaux temporaires, sur le modèle de la pépinière d'entreprise, pour accueillir les nouveaux entrants et assurer la transition vers une installation définitive.

### **C- Un appui au monde associatif**

Un grand nombre de constats formulés dans le diagnostic renvoie à la nécessité de soutenir le dynamisme du tissu associatif en milieu rural. Dans l'essentiel des domaines (accompagnement économique, logements, services à la personne, culture, sport, loisirs, accueil, etc.), le manque de moyens du monde associatif, la mise en concurrence des structures est pointé comme une difficulté importante et grandissante. Compte tenu du rôle structurant du tissu associatif pour le dynamisme d'un territoire, son attractivité et la qualité de son tissu social, il apparaît nécessaire de soutenir le monde associatif autour d'actions liées à l'accueil.

Celles-ci pourraient avoir comme caractéristiques d'être menées à l'échelle territoriale (à travers un soutien du Pays ou du PNR au projet ?) et de s'inscrire dans une logique de mise en réseau intersectorielle dont les associations seraient coordinatrices. Par exemple, la coordination par un CLLAJ d'un dispositif associant missions locales et bailleurs du territoire autour d'un projet d'accompagnement des jeunes d'un territoire ou la coordination d'une démarche partenariale autour de l'élaboration d'un répertoire de l'installation multisectoriel entrerait également dans cette logique, deux initiatives recensées au cours de ce diagnostic, seraient potentiellement susceptibles de bénéficier d'un soutien dans ce cadre.

### **D- Une organisation spécifique sur les territoires**

Enfin, le diagnostic a permis d'identifier un certain nombre de « passages obligés » de ce que pourraient développer des « territoires pilotes » en matière d'accueil

L'idée serait de tendre vers un guichet unique au niveau du Pays, qui déboucherait sur un réseau formalisé, lisible pour chacun des acteurs, permettant de proposer un accompagnement approfondi sur la viabilité du projet au regard du territoire. Cela est à concevoir au niveau du Pays et nécessite des moyens humains spécifiques, à hauteur d'1/2 etp minimum pour animer, coordonner, accueillir. Mais il convient de s'appuyer sur les équipes et les structures en place et de ne pas multiplier les niveaux ni d'aggraver la

superposition. L'effet levier peut ainsi être fort si ce type de fonction permet de formaliser, d'organiser et de fédérer les moyens de toutes les structures concernées sur le territoire.

Le réseau ainsi constitué devrait permettre de coupler à chacune des étapes de l'accompagnement les compétences d'un généraliste ayant une connaissance poussée du territoire (technicien pays par ex.), et celles d'un technicien de la création, du volet économique (venant d'un consulaire ou d'une PFIL par ex.). C'est le cumul de ces deux compétences qui est à organiser pour avoir un accompagnement réussi sur le territoire.

Un tel réseau se devrait, dans une logique territoriale, d'être complété par des initiatives en matière de suivi post-crédation. Cela pourrait être par exemple la mise en place d'un partenariat avec les chefs d'entreprises déjà installés ou la création de groupements d'employeurs qui pourraient proposer une gestion comptable et un secrétariat mutualisés.

La logique d'un tel réseau est de permettre d'identifier un « guichet unique » ou du moins une porte d'entrée clairement identifiable pour tout porteur de projet.

L'idée la plus souvent mise en avant et correspondant au mieux aux pratiques courantes est de développer un relais en mairie avec un accueil physique assuré des élus ou des salariés de la collectivité. Cet accueil systématique des nouveaux habitants impliquerait un travail collectif d'interconnaissance mutuelle des acteurs pour que l'orientation se fasse au mieux. Sur le modèle de l'expérience développée dans le Bessin au Virois, il est donc indispensable d'organiser une information large auprès des communes qui sont centrales dans une démarche d'accueil : les maires sont le premier contact, jouent le rôle de « rabatteurs ». Il faut donc les informer, les sensibiliser pour être leur point de contact. Le développement d'un réseau des maires est une nécessité.

Une solution alternative consisterait à identifier sur chaque territoire (Pays, Intercommunalité ?) un Pôle d'accueil, structure en mesure de recevoir les nouveaux habitants et de les informer le plus largement possible sur les supports d'intégration à leur disposition, qui serait la porte d'entrée vers laquelle chacun devrait renvoyer la population pour un premier contact.

Dans tous les cas de figure, il convient de former tous les professionnels qui sont amenés à faire de l'accueil à un vrai accueil professionnel, avec si nécessaire réalisation d'audits mystères pour l'évaluation. Cela doit conduire à faciliter l'accueil dans tous les réseaux existants et à développer une culture et une sensibilité à l'accueil et à la communication

Au-delà de cette nécessaire organisation d'un réseau d'acteurs sur le volet économique ou création d'activités, l'ensemble des enjeux soulevés dans le diagnostic soulignent la nécessité de développer une information coordonnée et transversale sur les possibilités de logement, d'emploi, d'activités à l'échelle du territoire. Cela peut passer par le développement de guides d'accueil vantant les atouts de la région, du département d'accueil et/ou du territoire, par la construction partenariale d'un site internet, etc. L'enjeu serait de recenser l'ensemble des contacts utiles aux familles sur le territoire. L'élaboration de ce type d'outils est en soi un excellent moyen de mise en réseau pour les professionnels du territoire qui se découvrent de cette façon et apprennent à cerner qui fait quoi, à qui s'adresser pour quel type de besoin. L'élaboration de ce type d'outil est un levier de mise en réseau au moins aussi intéressant que le produit lui-même.

Cela doit permettre que le guichet unique identifié dans un premier temps ne soit pas un simple « orientateur » pour la création d'activités, mais un véritable centre de ressources et d'information pour l'ensemble des besoins des habitants.

L'idée serait de matérialiser ces efforts de structuration par le développement de chartes d'accueil au bénéfice de l'installé, ou de labels du type « village accueil » ou « territoire d'accueil » pour les territoires qui feraient un réel effort pour intégrer et soutenir les nouveaux arrivants. Cela pourrait permettre de développer une véritable volonté d'accueillir et un changement d'attitude vis-à-vis des nouveaux arrivants.

Un certain nombre de « passages obligés » pourraient être fixés pour l'obtention de ce label :

- la formalisation (via une convention ?) de l'organisation d'un réseau d'accompagnement,
- l'identification d'une « porte d'entrée » sur le territoire
- la mise en œuvre de journées de formation sur le territoire à destination de l'ensemble des acteurs amenés à faire de l'accueil,
- la formalisation d'une démarche partenariale et multisectorielle permettant de rendre manifestement visible l'offre d'aménités sur le territoire,
- le développement d'un réseau associatif coordonné autour des missions liées à l'accueil,
- le développement d'un travail de communication pour la mise en avant d'une identité territoriale centrée sur l'accueil,
- une dimension « extérieure » incluant des actions de prospection vers des candidats à l'installation,
- la mise en œuvre de moyens d'animation spécifiques à ces différentes missions (au moins 1 etp à l'échelle d'un Pays), etc.

C'est sur la base de ces propositions, toutes issues du diagnostic régional et reflétant l'expression des acteurs enquêtés ou rencontrés, que la journée « *Voix Publiques* » de concertation du 12 novembre 2007 a été conçue.

Elle doit permettre de débattre et de préciser ces orientations, sur la base d'un diagnostic partagé et de constats communs.

C'est à partir de ces propositions que sera proposé un premier dispositif soumis au vote des élus régionaux au début de l'année 2008.