

## Rapport ORATE 1.1.2 Relations urbain-rural



Expertise de « niveau 2 »



### Note de synthèse critique sur les apports des travaux ORATE concernant le territoire français

#### Contexte

Les travaux Orate représentent une masse considérable d'informations sur l'état, et les évolutions possibles, de l'aménagement du territoire européen, étudié sous l'angle de différentes thématiques (transport, TIC, démographie...). Ces rapports ont donné lieu à nombre de recommandations politiques concernant des domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. Cependant, pour l'heure, aucun travail de synthèse critique, des résultats, tant politiques que scientifiques, n'a été réalisé au niveau du territoire national. Or, la valorisation des travaux de l'ORATE passe d'abord par leur appropriation politique, aussi bien au niveau de l'Union que de chaque Etat membre.

La présente étude aura donc pour but de réaliser un travail de synthèse critique des travaux de l'ORATE dans le cas français. Ce travail est d'autant plus important que les résultats de l'ORATE sont susceptibles de nourrir la réflexion politique française en matière d'aménagement du territoire, en l'inscrivant dans un cadre européen. Ce cadre européen est de première importance dans les deux années à venir. En effet, le processus de concertation entre la Commission et les ministères concernés dans chaque Etat membre (en France, la DATAR) pour la réforme de la politique de cohésion 2007-2013 a d'ores et déjà été lancé (Cadre de Référence Stratégique National).

#### Evaluation demandée

La synthèse demandée tachera de mettre en perspective les résultats des travaux de l'ORATE concernant le territoire national au regard :

- d'une part de résultats présents dans d'autres publications, françaises ou européennes, connues des experts ;
- d'autre part des décisions et orientations politiques aujourd'hui à l'œuvre en France.

L'analyse devra donc dans un premier temps porter une attention particulière à la manière dont les rapports intègrent les spécificités territoriales françaises, et évaluer la pertinence des recommandations politiques dans le cas français. Elle devra ensuite confronter ces éléments aux résultats présents dans les études hors ORATE les plus pertinentes (selon l'avis de l'expert) pour le sujet traité, ou aux éléments de contexte politique connus de l'expert.

Cette commande n'exclut pas que soit apporté en annexe des compléments d'informations sous la forme :

- Une synthèse descriptive succincte des résultats ORATE présents dans les dits rapports. *Une attention particulière sera apportée aux éléments statistiques et cartographiques permettant d'illustrer ou d'étayer l'argumentaire développé dans le corps du texte.*
- Une *bibliographie* des références utilisées dans le corps du texte pour établir la critique du rapport ORATE. Lorsque ces éléments sont de nature politique, il pourrait être intéressant de redonner en quelques mots, le contexte et les objectifs des décisions ou orientations prises en exemples.

## **Expertise ORATE 1.1.2. urbain-rural Référence au cas français**

**N. Bertrand, V. Briquel, Cemagref DTM, Grenoble  
Juin 2006**

### **Introduction générale**

Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) et le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion de l'Union européenne présentent les interactions urbain-rural comme un facteur de développement cohérent et équilibré de l'espace communautaire. Ainsi, le SDEC (Potsdam, 1999) en souligne l'importance dans l'intégration spatiale européenne et le développement durable. Le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale pour la période 2007-2013 (Commission européenne, 2004) place au cœur des disparités territoriales les oppositions entre régions urbaines et zones rurales en décroissance de population. Le programme ORATE interroge donc l'intérêt porté à l'interaction urbain-rural par les politiques, politiques sectorielles et initiatives européennes, mais également politiques nationales et régionales, voire initiatives locales.

A la suite du SPESP<sup>1</sup> (2000) et suivant le modèle polycentrique européen, ORATE questionne l'interaction urbain-rural par les relations structurelles et fonctionnelles qui se développent au sein de régions urbaines fonctionnelles. Dans celles-ci, différentes catégories de relations (SPESP, 2000) avaient pu déjà être établies en distinguant les rapports domicile – travail comme composante la plus apparente des relations entre les villes et leur espaces environnants, mais aussi les relations avec les centres urbains de services, les relations entre les zones métropolitaines et les pôles secondaires, les relations entre entreprises rurales et urbaines. Cela questionnait le rôle d'autres types de relations qui ne se traduisent pas nécessairement par de fortes interactions spatiales au sein de régions urbaines fonctionnelles (FUAs, *Functionnal Urban Areas*), comme celles qui peuvent s'établir autour du patrimoine naturel ou culturel. L'étude d'ORATE – au même titre que d'autres études sur les processus de périurbanisation (NEWRUR, 2004) - propose une vision intégrée de cette interaction distinguant entre le rural et l'urbain des relations structurelles et fonctionnelles. Les relations structurelles témoignent des formes d'utilisation de l'espace, de l'organisation de l'urbanisation et de la distribution spatiale de la population ; les relations fonctionnelles réfèrent aux processus socio-économiques de diversification des espaces et d'interconnexion entre différentes fonctions localisées (fourniture de services, accès à l'éducation et à la connaissance, production de biens, aménités et cadre de vie,...).

Les interactions urbain-rural à l'échelle européenne sont donc identifiées à ce qui se joue au sein de régions urbaines fonctionnelles. En France, elles correspondent aux processus de périurbanisation, c'est-à-dire aux espaces ruraux soumis à un processus d'urbanisation en

---

<sup>1</sup> Study Programme on European Spatial Planning 1998-1999, 31 mars 2000.

périphérie d'agglomérations. ORATE détermine ainsi des interactions urbain-rural dans des régions urbaines fonctionnelles en relation avec les formes d'utilisation de l'environnement physique (les sols) sur les moyen et long termes, et avec les fonctions qui s'y développent (résidentielles, production, services ...) et propose, dans des études de cas, diverses pistes en vue de les spécifier.

L'analyse d'ORATE suscite donc certaines questions, liées à la nature des relations appréhendées, à leur échelle d'analyse, aux résultats de leur évaluation, mais aussi à la façon dont elles interpellent les cadres nationaux, et français en particulier<sup>2</sup>. Si dans un cadre européen et de structuration régionale polycentrique ORATE met l'accent essentiellement sur les interactions rural-urbain au sein de régions urbaines fonctionnelles, qu'en est-il à un niveau national et régional ? Comment appréhender à ces niveaux les régions urbaines fonctionnelles et les relations urbain-rural qui s'y nouent ? En quoi les résultats d'ORATE peuvent questionner les politiques en France ? Comment s'inscrivent-ils dans les politiques en cours ?

## **I Introduction : résultats d'ORATE / SDEC urbain-rural**

Interroger les relations urbain-rural signifie tout d'abord qu'il est possible de parler d'espaces urbains et d'espaces ruraux même si ces deux notions ne constituent pas en tant que telles des entités. Ainsi, certaines analyses, face à l'homogénéisation des modes de vie, questionnent à la fois l'existence même d'une société rurale par rapport aux mutations en cours - diversification des économies, accroissement des mobilités (Perrier-Cornet, Hervieu, 2002 ; Dubuc, 2004) -, et la ruralisation de la ville face à sa discontinuité spatiale (Dubois-Taine, Chalas, 1997 ; Donadiou, Fleury, 2003). Il ne s'agirait plus tant d'analyser en elle-même une catégorie « rurale » ou « urbaine », mais de comprendre l'urbain en lien avec une ruralité plurielle (Hilal, Piguët, 2002). Les définitions qui en sont données sont nombreuses et qualifient les caractéristiques économiques, sociales et spatiales d'un territoire donné. Cependant, dans la plupart des régions européennes, l'interdépendance urbain-rural s'accroît et rend plus floue la division entre fonctions rurales et fonctions urbaines. Les situations régionales sont diverses ; l'interaction engendre des opportunités ou des contraintes qui questionnent la durabilité du développement et appellent à la régulation politique de ces processus (contrôle de la consommation de l'espace, politique de localisation résidentielle, accès aux infrastructures et aux services,...).

### **11. Un préambule : des différences de contextes régionaux**

Pour ces raisons, le rapport du projet ORATE 1.1.2 *Urban-Rural Relations in Europe* a cherché à situer, en préambule, la diversité des situations des régions européennes, face aux relations urbain-rural qui peuvent s'établir dans ces régions. ORATE a étudié les régions NUTS3, qui correspondent, en France, aux départements. Mais ORATE examine les relations qui se développent au sein de régions urbaines fonctionnelles, dont les limites ne coïncident généralement pas avec celles des régions NUTS3. Pour qualifier les régions NUTS3, ORATE a situé ces régions selon les caractéristiques jouant un rôle vis à vis des relations urbain-rural qui avaient été dégagées pour les régions urbaines fonctionnelles. Celles-ci se distinguent d'autres territoires en termes d'importance et de répartition de leur population, d'occupation de l'espace, de création de richesse, d'accessibilité ou de mobilité des personnes. De l'analyse statistique des indicateurs établis au niveau des régions NUTS3 illustrant ces aspects, se dégagent comme

---

<sup>2</sup> La France ne fait pas partie des exemples nationaux traités par l'étude

facteurs de différenciation essentiels la présence de centres urbains importants, la densité de la population et la répartition des principales formes d'occupation de l'espace. Ces facteurs sont à la base de la 'typologie harmonisée urbain-rural' d'ORATE, qui distingue divers types de régions NUTS3 selon deux grands critères : le niveau des influences urbaines et le degré d'anthropisation de l'occupation du territoire (voir l'encadré ci-dessous). Cette typologie identifie donc divers types de régions, les plus 'urbaines' étant celles qui s'apparentent le plus à des régions urbaines fonctionnelles.

### ***La typologie harmonisée urbain – rural d'ORATE***

*Elle distingue deux degrés d'influences urbaines et trois degrés d'anthropisation du territoire et définit 6 types de régions, dans lesquelles les interactions urbain-rural seraient plus ou moins poussées.*

- *Les différences de degré d'influences urbaines sont appréciées sur la base des densités de population et de la présence dans la région du centre d'une métropole européenne. Les régions à fortes influences urbaines sont celles dont la densité est supérieure à la moyenne européenne (107 habitants au km<sup>2</sup>, y compris la Bulgarie, la Roumanie, la Suisse et la Norvège) ou celles où se situe le centre d'une des 76 métropoles européennes d'ORATE.*

- *Les degrés d'anthropisation sont déterminés à partir des parts représentées par les territoires artificialisés, les terres agricoles et les espaces semi-naturels (bois et forêts, zones humides et eaux, autres milieux). Le degré est qualifié d'élevée dès lors que, dans la région, la part des territoires artificialisés dépasse la moyenne européenne (3,48 %), ou de moyen dès lors que la part des terres agricoles dépasse la moyenne européenne (50,36 %), sans que la part des territoires artificialisés ne dépasse la moyenne européenne. Elle est faible si ni la part des territoires artificialisés, ni celle des terres agricoles n'atteint la moyenne européenne.*

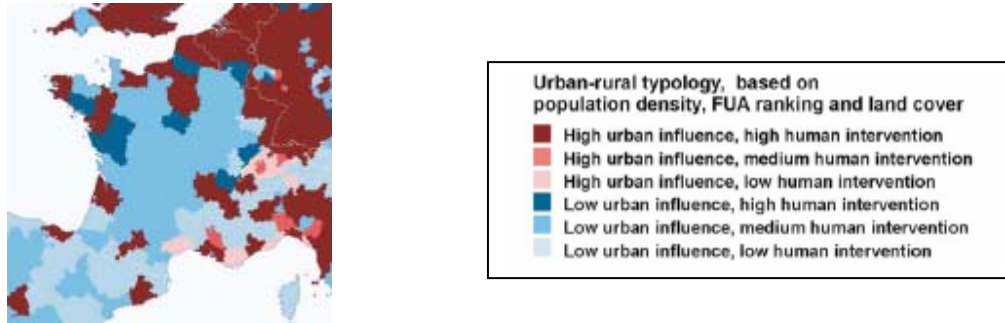
Cette typologie montre qu'un fort degré d'influences urbaines n'est pas incompatible avec une anthropisation modérée. De même, elle montre que les régions réputées plus rurales ne sont pas uniquement des régions à faible proportion d'espaces relativement anthropisés.

Elle vise à retracer des oppositions entre grandes zones au sein de l'Europe, notamment de part et d'autre du 'pentagone' situé au centre de l'Europe. Néanmoins, appliquée à la France, les oppositions qu'elle retrace ne sont pas toutes intuitives. Elle classe en effet la plupart des départements français dans le groupe 'faibles influences urbaines – anthropisation moyenne', ce qui traduit, par rapport à l'ensemble de l'Europe, la prépondérance des occupations agricoles du territoire dans la majorité des départements français et la densité modérée de la population dans ceux sans très grande ville. Mais peu de départements français se caractérisent par des degrés d'influences urbaines ou d'anthropisation élevés, ces traits allant d'ailleurs souvent de pair. Elle appelle donc à des analyses plus détaillées, ce que les évaluateurs du projet n'avaient pas manqué de suggérer.

Le rapport du projet 1.1.2. ne développe pas de caractérisation statistique des relations urbain-rural qui peuvent s'établir prioritairement dans les régions NUTS3 réputées les plus urbaines, mais évoque, dans les études de cas réalisées, divers types d'interactions suscitées par les processus de développement à l'œuvre dans ces régions. Ceux-ci conduisent en général à élargir les dimensions des zones de déplacement domicile-travail, les petites villes se retrouvant dans les aires d'influence de plus grandes villes, ou peuvent créer de fortes inégalités spatiales, comme par exemple entre les zones facilement accessibles et celles à l'écart des axes de transport. Elles

interpellent les politiques d'aménagement, et, au-delà, les politiques européennes qui ont les effets spatiaux les plus marqués.

*La typologie urbain-rural d'ORATE : résultats à l'échelle des départements français*



## 12. Peut-on parler de politique(s) européenne(s) ayant pour objet les interactions urbain-rural ?

L'analyse régionale proposée par ORATE à l'échelle européenne répond à une des options politiques du SDEC, soulignée dans le troisième rapport sur la cohésion à l'orée 2013 : savoir si le partenariat souhaitable entre les villes et leurs campagnes environnantes pour renforcer un développement durable et cohérent, est relayé au niveau européen dans les politiques. Tout d'abord, il faut souligner que, si le SDEC formule des options politiques en termes spatiaux, l'Europe n'a pas de compétence spatiale formelle et donc pas de politique spatiale explicite. Cependant, plusieurs politiques européennes (transports, environnement, agricole et rurale, régionale, ...) ou initiatives communautaires (Interreg, Leader, Urban, ...) peuvent prétendre avoir potentiellement un impact spatial ou même le revendiquent, dans la mesure où elles sont censées contribuer à des objectifs de cohésion à l'échelle européenne. L'évaluation d'ORATE s'y attarde mais constate que, face à l'enjeu de durabilité du développement, rares sont les politiques qui identifient la question des interactions urbain-rural. La PAC et la politique régionale sont sans doute les deux politiques européennes qui, par leurs objectifs et leur importance dans le budget européen, peut avoir les retombées les plus importantes en matière spatiale.

Le cadre proposé par la réforme de la politique de cohésion (innovation et connaissance de l'économie ; environnement et prévention des risques ; accessibilité et services d'intérêt général) peut concerner les relations urbain-rural. Ainsi, pour les politiques structurelles, les ressources provenant du FEDER pour la période 2007-2013 permettraient de renforcer le partenariat urbain-rural via ses champs d'intervention régionaux (convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne). Le FEOGA<sup>3</sup> dans le contexte des politiques rurales de développement pourrait également soutenir des actions ayant à la fois des dimensions rurales et urbaines. Une même analyse peut être menée pour les initiatives Interreg qui prennent en compte les relations rural-urbain dans les projets mis en place, au même titre que d'autres objectifs du SDEC.

---

<sup>3</sup> Aujourd'hui fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) consacré à la nouvelle politique de développement rural (second pilier de la politique agricole commune). Deux nouveaux fonds se substituent ainsi à l'ancien FEOGA, chacun d'eux finançant un des deux piliers de la PAC.

ORATE fait des recommandations pour renforcer la prise en compte par les politiques des interactions urbain-rural et mieux satisfaire les objectifs de partenariat fixés par le SDEC. Au-delà de la promotion directe dans les politiques européennes de cette interaction, deux dimensions sont mentionnées. La première porte sur la territorialisation des politiques, l'intégration et la coordination des mesures en faveur des espaces ruraux et urbains qu'elle est censée améliorer. La seconde est celle de l'échelle d'appréhension des processus et de l'institutionnalisation des partenariats urbain-rural aux échelles infrarégionale et intercommunale. ORATE souligne en cela l'importance du changement d'échelle qui permettrait d'avoir prise sur ces rapports urbain-rural : modes d'intervention publique sur le marché foncier (nous pouvons très largement rapprocher cette recommandation des EPF – Etablissements public fonciers - en France), requalifications de friches urbaines (encore peu développées en France), expériences de densification, coopération public-privé, participation du public aux procédures ; en bref l'établissement d'une gouvernance sur la régulation des rapports rural- urbain.

L'évaluation ORATE met également en lumière deux aspects qui interpellent le cadre des politiques nationales et régionales. Le premier porte sur la complexité des situations telles que peuvent le refléter les interactions urbain-rural, qui échappe bien souvent aux documents politiques. Il revient aux niveaux régionaux et locaux d'effectuer des actions spécifiques en faveur des relations urbain-rural. Ainsi, ces relations appréhendées par ORATE à l'échelle des régions urbaines fonctionnelles témoignent d'initiatives permettant d'accroître l'interdépendance des espaces ruraux à l'urbain en renforçant le lien aux bourgs ou petites villes. Les politiques pour y parvenir sont variées : politique de développement des infrastructures en Allemagne ; politique d'entraînement pour stimuler le développement de bassins d'emploi autour de petits centres urbains en Irlande. Ces initiatives de distribution spatiale plus équilibrée de la croissance de population et de limitation d'un accroissement des mouvements pendulaires peuvent rappeler une politique « petites villes » en France. Ainsi, s'agissant du cadre européen, l'échelle régionale d'appréhension de la cohésion économique et sociale, de la compétitivité et de la convergence (3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion régionale), nécessite une adaptation des dispositifs à des contextes territoriaux extrêmement variés.

Le second aspect de cette évaluation ORATE est celui de la territorialisation des politiques pour une meilleure prise en compte des interactions urbain-rural. La réforme de la PAC et l'approche plus intégrée du développement rural qu'elle semble vouloir mettre en place sont à souligner. En effet, si cette dernière évolue effectivement vers une politique de développement territorialisée, ses actions et les fonds alloués auront des retombées sur des territoires à la fois rural et urbain.

Ainsi, ORATE s'est interrogé sur l'existence dans les différents pays européens de politiques traitant, directement ou indirectement, de cette interdépendance urbain-rural. La reconnaissance de ces liens apparaît grandissante en Europe, mais peu de politiques présentent des objectifs explicitement tournés vers le renforcement de l'interaction urbain-rural. Une majorité de politiques considèrent encore aujourd'hui de façon subsidiaire cette dimension. La segmentation des politiques, le manque de connaissance de la nature exacte des interdépendances à l'œuvre, mais également une perception simpliste du rapport urbain-rural expliquent en partie cette absence d'intérêt. Ainsi, l'interaction urbain-rural est souvent réduite à une relation historique linéaire et souvent inégalitaire d'une offre de biens manufacturés à destination des ruraux et à une demande de biens alimentaires par les urbains. La dichotomie urbain-rural prévaut encore dans bien des représentations. L'idée d'un développement régional équilibré aux échelons nationaux relève de deux postures qui opposent plus qu'elles n'interrogent cette interdépendance : l'une

tend au protectionnisme rural en contraignant spatialement la ville ; l'autre – correspondant aux nations où les zones rurales se dépeuplent - prône l'attractivité et la qualité de vie en milieu rural.

Or, si les politiques nationales et européennes ne donnent à une coopération urbain-rural qu'un rôle subsidiaire en relation avec leurs buts premiers, on assiste à un développement d'initiatives régionales ou locales jouant sur des complémentarités urbain-rural de services et de produits. Les collectivités locales – régions, municipalités rurales ou urbaines - y jouent un rôle moteur ; nombre d'initiatives impliquent des partenaires associatifs. ORATE montre cependant que si l'initiative d'un partenariat urbain-rural émerge de l'échelon régional ou local, beaucoup de projets bénéficient d'un soutien financier conjoint européen, national et local. Ces initiatives concernent majoritairement soit l'intégration d'un développement économique équilibré entre rural et urbain et d'une diversification économique, soit l'intégration spatiale avec ses enjeux d'accessibilité et de maximisation du rôle de la ville comme centre de services.

Ces résultats suscitent certaines questions sur la nature première des documents politiques et le cadre de distribution de fonds qu'elles représentent au nom de grandes orientations. Les politiques européennes sont loin d'être neutres sur les interactions urbain-rural et interfèrent sur les contextes décisionnels national et régional. Cependant, l'impact territorial de ces politiques va dépendre de la façon dont les ressources européennes sont utilisées, en particulier selon l'intervention croisée de différents niveaux décisionnels (et du principe de subsidiarité auquel répond l'échelon européen) et les « bonnes » gouvernances mises en œuvre. Dans certains cas, les régulations européennes limitent le renforcement du partenariat urbain-rural. Ainsi les initiatives URBAN et LEADER ont bien souvent des définitions d'aires d'éligibilité trop restreintes, contrariant les possibles interférences et synergies.

Satisfaire aux ambitions du SDEC de promotion d'un développement spatial durable par le renforcement des liens urbain-rural, c'est donc entrer dans une certaine complexité. Celle-ci interroge les niveaux nationaux sur la mise en œuvre d'une tel cadre politique, des instruments et procédures à disposition pour le faire.

## **II Quel intérêt est porté en France aux questions soulevées à l'échelle européenne par le SDEC ?**

Les difficultés de réalisation des objectifs du SDEC, en particulier liées au développement durable de l'espace communautaire par un renforcement des liens urbain-rural, interpellent le contexte national français. Elles questionnent la traduction nationale des orientations européennes mais également les initiatives nationales en matière de développement et d'aménagement du territoire. En effet la France, comme d'autres pays européens, n'échappe pas au débat sur la mutuelle dynamique d'urbanisation des campagnes et de ruralisation des villes, et sur la prise en compte des interrelations urbain-rural par le politique et les politiques. L'augmentation des mobilités des personnes, des biens et des services fait des espaces, en particulier du rural, des espaces de flux. Ces dynamiques sont illustrées dans les liens fonctionnels qui se jouent au sein des régions urbaines ; elles questionnent la visualisation typologique qui peut en être donnée ; elles interpellent plus largement des dynamiques globales de l'espace face à l'attractivité résidentielle et touristique de nombre d'espaces ruraux. Quelle est la portée de la typologie ORATE dans le cadre national ? Dans quelle mesure ces évolutions spatiales trouvent-elles une traduction en termes politiques ? Comment les politiques françaises touchant l'aménagement du territoire prennent ou ne prennent pas en compte cette dimension ? Comment les objectifs nationaux vont dans le sens des objectifs du SDEC ?



## **21. La portée de la typologie harmonisée urbain – rural d'ORATE dans le cadre national**

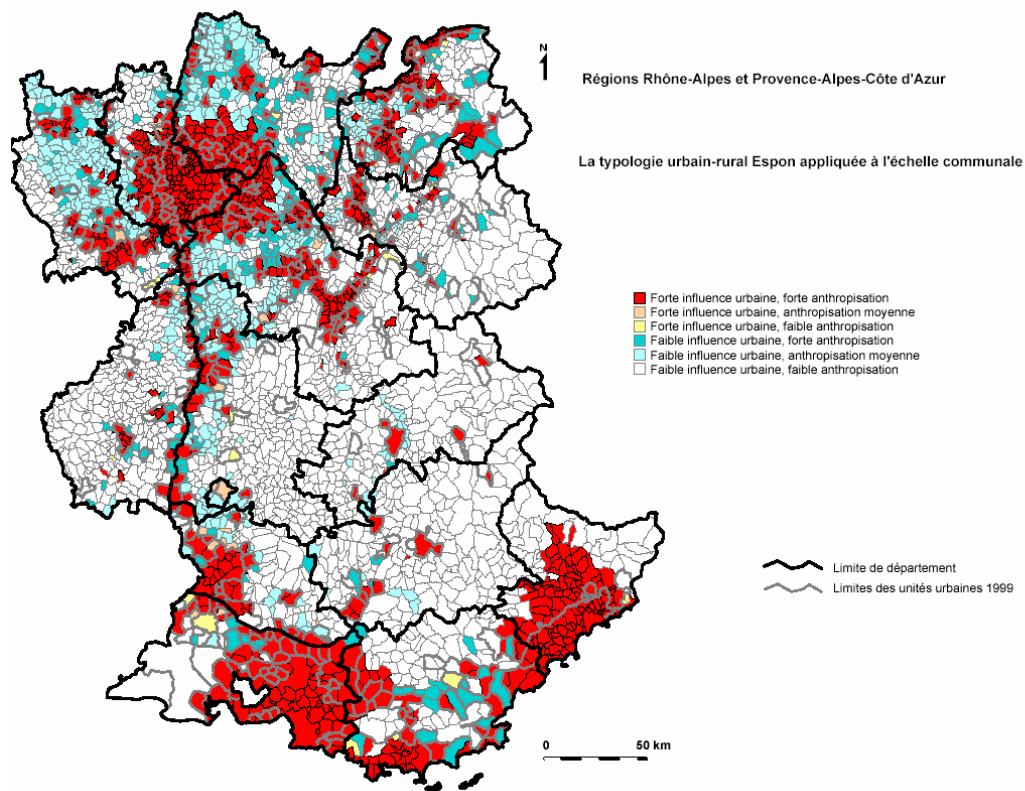
La typologie établie par ORATE a été conçue pour être appliquée au niveau européen, mais il est difficile d'apprécier directement sa portée dans chaque pays, compte tenu de l'échelle à laquelle elle a été établie, celle des régions NUTS3, de la variété des définitions des villes et des espaces ruraux ou de la diversité des questions posées par les relations urbain-rural. Les évaluateurs du projet 1.1.2 avaient d'ailleurs recommandé de détailler cette typologie à une échelle qui permette de mieux saisir en quoi elle peut servir d'appui à des analyses de ces relations, et de la comparer à des typologies nationales.

C'est pourquoi le Cemagref a détaillé à titre exploratoire cette typologie au niveau communal sur deux régions, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, afin d'évaluer la portée de la grille de lecture qu'elle propose pour situer les effets des dynamiques urbaines sur les territoires de ces régions. L'exercice a été réalisé en fixant les seuils de densité et la part des divers types d'occupation du territoire par rapport aux moyennes nationales, et non par rapport aux moyennes européennes. De leur côté, les métropoles de dimension européenne prises en compte pour ces régions sont celles qu'avait retenu ORATE, à savoir les aires urbaines de Lyon, de Marseille et de Nice.

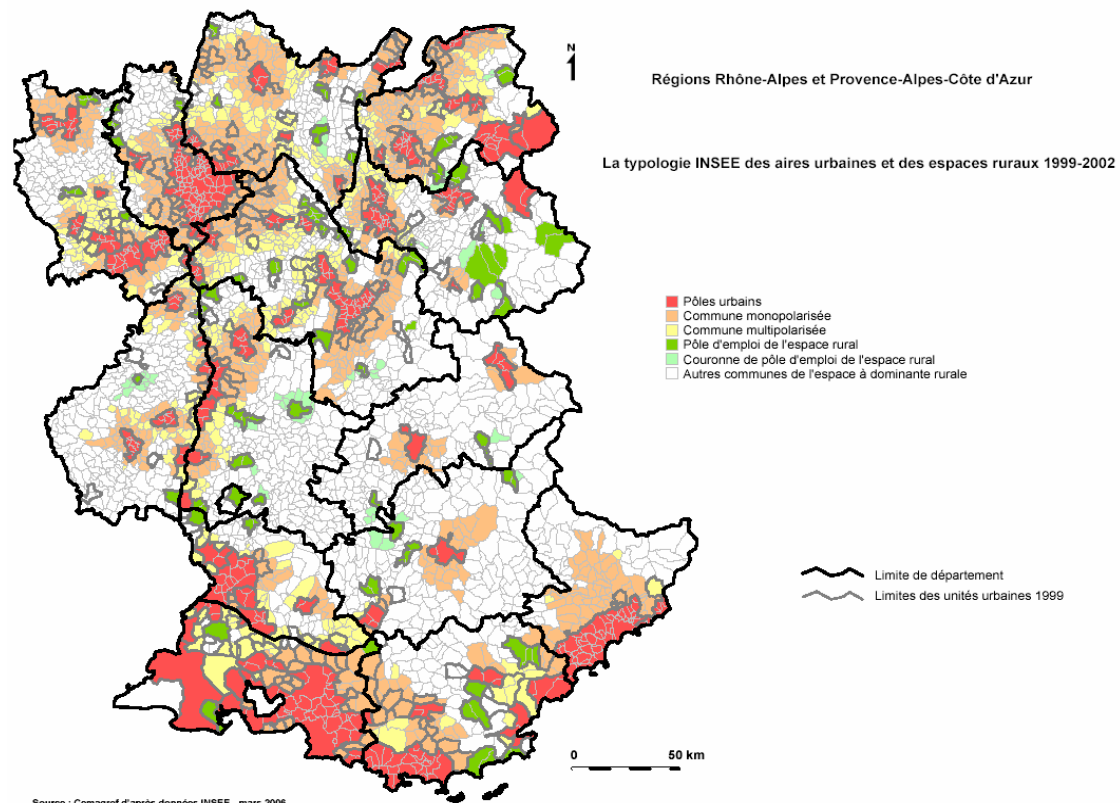
La carte de cette typologie détaillée à l'échelle communale met en évidence, autour des villes importantes de ces régions, des territoires assez vastes soumis à fortes influences urbaines et largement anthropisés. Ces villes sont en effet des centres des régions urbaines fonctionnelles, métropolitaines ou d'importance nationale ou régionale, identifiées par ORATE. Mais d'autres zones de dimensions plus restreintes, dont les centres sont des villes d'importance plus réduite, possèdent des caractéristiques similaires. Ces territoires ou ces zones sont séparés par des ensembles de communes soumises à faible influence urbaine et moyennement ou peu anthropisées, les autres types de communes étant beaucoup moins représentés. De ce fait, la transposition à l'échelle communale de la typologie d'ORATE oppose avant tout des zones soumises à fortes ou à faibles influences urbaines, en indiquant que ces oppositions recourent largement des différences de niveaux d'anthropisation des usages de l'espace.

De son côté, l'INSEE a mis à jour en 2002 sa typologie des aires urbaines, qui analyse les espaces à dominante urbaine ou à dominante rurale en s'appuyant au départ sur une approche morphologique des villes (espaces continûment bâtis) puis en intégrant des aspects fonctionnels (les relations avec d'autres communes au travers des déplacements domicile-travail). Dans la vision des territoires qu'elle fournit, elle détaille élargit la plupart des zones à fortes influences urbaines que la carte de la typologie issue d'ORATE permettait de repérer, en distinguant divers types de communes selon leurs liens fonctionnels avec des villes. . De plus, elle met en évidence d'autres petites régions urbaines fonctionnelles.

Ces deux approches sont en fait assez largement complémentaires. Les plus grandes villes forment le centre de régions urbaines assez étendues, au sein desquels la typologie de l'INSEE met en évidence des gradients d'influences urbaines appréciées sur la base de relations fonctionnelles. Des villes moins importantes développent des influences similaires sur des zones plus restreintes, mais sans qu'elles ne s'accompagnent, dans ces zones, d'une anthropisation aussi marquée de l'occupation du territoire. Ces approches posent de ce fait la question de la juxtaposition de relations structurelles et fonctionnelles au sein des régions urbaines, mais aussi celle du développement de ces approches pour fournir des éléments plus précis aux politiques prenant en considération les rapports urbain-rural.



Source : Cemagref d'après données INSEE, AEE - Corine Land Cover et Espon - mars 2006



Source : Cemagref d'après données INSEE - mars 2006

## 22. Quelle émergence de politiques « urbain-rural » en France au regard des objectifs de Lisbonne et de Göteborg ?

La prise en compte de ces interactions spatiales et en particulier des liens urbain-rural interroge le contexte national sur la capacité des dispositifs nationaux à répondre aux objectifs stratégiques de Lisbonne et de Göteborg. Peut-on parler au niveau national de l'émergence d'une politique urbain-rural ? La prise en compte des relations urbain-rural renforce-t-elle les objectifs stratégiques communautaires ?

Au niveau national, le rapport urbain-rural fait l'objet d'un débat. Les fondements statistiques ou quantitatifs des années 50<sup>4</sup> avaient contribué à construire une représentation dichotomique de l'espace national en distinguant ce qui était urbain et ce qui ne l'était pas. La redynamisation des zones rurales françaises (Bontron, 1993), l'accroissement des mobilités et des flux de biens et services, l'avènement de la ville « diffuse » (Secchi, 2000) ont contribué à remettre en cause cette représentation spatiale<sup>5</sup>, comme l'atteste le développement de typologies nuanciant les oppositions urbain-rural. Quelques chiffres méritent ici d'être rappelés pour saisir l'importance du phénomène tel qu'il se présente aujourd'hui en France, tant dans le regain démographique de l'espace rural, que dans l'inclusion de zones rurales dans les processus d'urbanisation :

- La France métropolitaine connaît au niveau national un nouveau dynamisme démographique touchant largement l'espace rural. Le taux annuel de croissance de la population des communes inférieures à 10000 habitants a presque doublé depuis 1999 (+0,9 % en moyenne annuelle entre 1999 et 2004-2005, contre +0,5 % entre 1990 et 1999). Sur la base des estimations de population réalisées en 2004 et 2005, l'INSEE indique que l'accélération de la croissance a été la plus forte pour les communes de moins de 2000 habitants (INSEE Première, 2006). L'accroissement démographique qui touche l'espace rural témoigne de son attractivité liée aux fonctions résidentielle, productive, récréative et touristique, ou fonction de nature qui lui est dévolu (Perrier-Cornet, 2002).

- Les communes rurales dites périurbaines ont crû rapidement, passant de 8,9 millions d'habitants en 1990 à 12,3 millions en 1999. Elles couvrent en 1999 environ 33% du territoire national (INSEE Première, 2000) et témoignent de l'aire d'influence des villes et de l'accroissement des déplacements domicile-travail. La croissance démographique profite surtout aux deuxièmes et troisièmes couronnes périurbaines ; la croissance maximale se situe en 2006 à 25 kms des centres urbains contre 15 à 20 kms en 1999.

ORATE traite de l'interaction urbain-rural, en s'intéressant aux dynamiques internes de régions urbaines fonctionnelles et aux processus d'étalement urbain et de périurbanisation. L'extension

---

<sup>4</sup> Elle s'attachait essentiellement à la concentration du bâti et de la population : une commune était urbaine dès lors qu'elle comptait sur son territoire au moins 2000 habitants sur des zones continûment bâties, elle était rurale si ces critères n'étaient pas satisfaits

<sup>5</sup> L'INSEE, privilégiant les processus de polarisation de l'emploi, a ainsi proposé un classement des communes selon l'intensité des déplacements domicile-travail vers les villes les plus proches et un zonage en aires urbaines (ZAU). Trois types d'espaces sous influence urbaine ont ainsi été définis (Le Jeannic, 1996). L'INRA avait complété cette analyse par une caractérisation de quatre types d'espaces à dominante rurale, réduits à trois dans la version actuelle de la typologie INSEE, en fonction de leur rôle de pôles d'emploi et de leur lien à la ville (aires d'emploi de l'espace rural ; INSEE/INRA, 1998). C'est donc en termes d'espaces sous influence que le territoire national se structure aujourd'hui. Autrefois segmenté par une juxtaposition, voir par un emboîtement de mailles du centre vers la périphérie, c'est aujourd'hui en termes de flux que l'espace se structure.

spatiale des régions urbaines constitue un processus majeur qui s'accompagne d'une intégration économique et sociale, progressive, d'espaces ruraux nouveaux. Ceux-ci ont été investis par de nouvelles catégories de population, travaillant dans des zones urbaines, mais ayant fait le choix de vivre à la périphérie. Ces processus d'intégration relancent le dépassement de ces catégories : le modèle de la ville compacte est remis en question, ouvrant le débat sur les « figures » de la ville contemporaine marquées par la discontinuité spatiale et sa « ruralisation » (Dubois-Taine, Chalas, 1997 ; Donadieu, Fleury, 2003).

Les réflexions françaises réfèrent à un phénomène plus global d'évolution des rapports du rural à l'urbain. Dans une enquête sur les français et l'espace rural, le Credoc (2001) souligne que l'espace rural ne porte plus l'image de terre nourricière qu'il a longtemps incarnée ; peu de français associent désormais l'espace rural aux agriculteurs et au travail agricole. Ce sont de nouvelles façons d'habiter l'espace, un accroissement des mobilités et une diversification des activités productives non agricoles, services à la personne et aux entreprises ou activités touristiques et de loisirs (Hervieu et Viard, 2001 ; Lacour, 2005). Ces différents usages, largement mis en évidence par le Schéma de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux (2002) situent les attentes multiples d'une société largement urbanisée vis-à-vis de l'espace rural.

L'agriculture et l'agroalimentaire restent néanmoins des activités majeures de la dimension productive de l'espace rural. Cependant, l'accroissement démographique de l'espace rural témoigne de l'attractivité des autres fonctions qui lui sont attribuées, fonction résidentielle, fonctions récréative et touristique, fonction d'environnement et de protection des ressources naturelles et patrimoniales (Perrier-Cornet et Hervieu, 2002). Ainsi, le plan stratégique national de développement rural 2007-2013 (MAP, 2005) distingue les « campagnes des villes » (750 cantons) regroupant le rural périurbain à proximité des villes et le rural en voie de périurbanisation ; les « nouvelles campagnes » marquées par les implantations résidentielles, touristiques et entrepreneuriales et la multifonctionnalité de la ruralité ; les « campagnes plus fragiles » marquées par un recul économique et démographique. L'interaction urbain-rural s'élargit donc au-delà de relations de proximité développées dans le cadre des processus de périurbanisation par une demande urbaine de nouvelles fonctionnalités rurales, voire par de nouvelles structurations de l'espace mettant en jeu différentes catégories de villes, y compris les petits bourgs.

C'est donc davantage des rapports spatiaux en termes de flux, d'organisation territoriale hiérarchisée selon l'accès aux services et à l'emploi qui vont permettre en dehors des grandes agglomérations d'analyser la structuration de l'espace, comme par exemple en termes de bassins de vie<sup>6</sup> dépassant l'opposition stricte urbain – rural (Datar, 2003). La dernière partie de ce document présente quelques exemples d'analyse de ces formes de structuration.

L'Union européenne s'est fixée pour 2013 des orientations politiques visant à renforcer la compétitivité territoriale de l'union tout en veillant à une cohésion sociale d'ensemble et à un développement durable (agendas de Lisbonne, 2000 et de Göteborg, 2001). Le troisième rapport sur la cohésion (février 2004) et le conseil européen des 16 et 17 juin 2005 ont confirmé et renforcé ces objectifs de développement par trois priorités communautaires pour les actions structurelles : convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération transfrontalière. La France, comme chaque pays membre a défini des choix pour mettre en œuvre au niveau national

---

<sup>6</sup> Le territoire de la France métropolitaine, en dehors des grandes agglomérations, a été divisé en 1745 «bassins de vie des bourgs et petites villes» (Julien et Pognard, 2004)

des orientations stratégiques communautaires et la définition d'un programme national de réformes pour l'intervention des fonds communautaires. Elle met en évidence des défis nationaux très proches des préoccupations énoncées dans l'agenda de Lisbonne-Göteborg et souligne en particulier la question de la cohésion territoriale face aux disparités locales et aux contrastes entre bassins d'emplois attractifs et bassins de vie fragilisés (zones d'emplois devenues vulnérables, bassins de vie ruraux à l'écart des dynamiques résidentielles ou économiques, exclusion sociale dans certains quartiers urbains à plus fine échelle).

Comme le soulignent les travaux d'économie géographique (Scott, 1992 ; Veltz 2002), les contrastes territoriaux sont aujourd'hui plus marqués au niveau local qu'entre régions au niveau métropolitain. Les écarts sont parfois considérables en matière de zones d'emploi ; l'éclatement des économies locales met à mal la notion de continuité spatiale. Les processus de concentration de personnes et d'activités, mais également de flux entre espaces constituent un élément structurant des dynamiques régionales, de leur cohésion et de leur attractivité.

### ***Les disparités locales : un enjeu de cohésion territoriale***

*Les écarts de densité démographique sont importants en France, de moins de 30 habitants par km<sup>2</sup> dans une cinquantaine de zones d'emploi qui regroupait en 1999 environ 2,4 millions d'habitants, à plus de 5000 dans les zones de Paris et sa première couronne. Les évolutions entre 1990 et 1999 sont également très contrastées.*

*Dans le cadre d'un diagnostic sur les performances de développement économique des communes rurales françaises<sup>7</sup>, l'évaluation réalisée par l'ENESAD pour le compte du MAP (MAP, 2006) a pu mettre en évidence une grande disparité infrarégionale quant aux performances<sup>8</sup> des communes. Leurs performances ne sont pas distribuées de façon homogène sur le territoire métropolitain et la relation au zonage en aires urbaines n'est pas la seule explication à cette disparité. Ainsi, l'influence métropolitaine est importante au niveau du Bassin Parisien (effet de revenu) et autour de quelques grandes capitales (Lyon, Montpellier, Toulouse, Rennes) par « un effet d'auréoles de croissance de la population et de l'emploi ». Cependant, ces effets de métropoles sont très limités pour un ensemble de villes moyennes (Lille, Nantes, Clermont-Ferrand, ...). A l'opposé, les communes ayant un faible niveau de performance économique correspondent à des zones rurales qui ne se situent pas sous l'influence des grandes villes. Or là encore la répartition ne correspond pas tout à fait à la « diagonale du vide ». La zone des Pyrénées est concernée alors que les Alpes sont nettement en zones favorables ; le cœur de la Bretagne et l'arrière-pays normand regroupent des communes en situation assez difficile qui n'ont rien à voir avec la dynamique régionale du grand Ouest. Des effets de revenus apparaissent sensible au niveau de micro-régions : les aires de vignoble dans les grands appellations (Champagne par exemple) et les régions frontalières (Alsace, nord des Alpes proches de la Suisse). Le Sud-Est est caractérisé par « la juxtaposition contrastée de communes ou groupe de communes en situation très favorable avec leur exact opposé, en situation défavorable. »*

La France comme chaque état membre doit faire des choix au plan national pour mettre en œuvre les objectifs communautaires et définir sa stratégie. Un document – le CRSN (cadre de référence

<sup>7</sup> Etude menée sur le rural « élargi » aux espaces périurbains, à l'échelle communale et à l'exclusion des unités urbaines de plus de 50000 habitants

<sup>8</sup> Le diagnostic de performance est établi à partir d'indicateurs socio-économiques.

stratégique national) - analyse l'articulation au niveau national entre les fonds européens (FSE, FEDER, FEADER, FEP) et les ressources disponibles au titre des dispositifs mis en place par l'Etat et les collectivités régionales et locales. Le CRSN identifie pour 2007-2013 les priorités stratégiques françaises en lien avec les objectifs communautaires et selon les préoccupations nationales.

Les politiques et dispositifs nationaux convergent vers les objectifs communautaires définis pour 2013 et s'articuleront aux fonds européens. La décentralisation amorcée en France au début des années 80 a été confirmée au cours des années 90 par les dernières lois nationales relatives à l'Aménagement du territoire (LOADDT<sup>9</sup> 1999, Loi Chevènement 1999) et au renouvellement urbain (SRU<sup>10</sup> (2000) et la récente loi UH, Urbanisme et Habitat voté en 2003). Ces lois créent un contexte renouvelé de planification et d'aménagement, fondé sur le renforcement de la coopération entre collectivités locales (les *communes*), en particulier rurales et urbaines, et sur le renforcement démocratique et la participation des citoyens à la prise de décision. Historiquement, comme le souligne M. Goze (2005), décentralisation et intercommunalité entretiennent une relation complexe et l'intercommunalité est mobilisée autour de deux démarches financièrement incitées par l'Etat. Il s'agit tout d'abord des coopérations autour de projets de territoire pour des périmètres plus pertinents de l'action opposant les « territoire vécus » aux délimitations administratives. Il est également question d'un processus d'intégration et d'émergence d'une recomposition supra-communale de l'organisation territoriale. La première démarche est celle d'une *planification stratégique* qui prend comme échelle spatiale de référence l'aire urbaine<sup>11</sup> et/ou les bassins de vie. Il s'agit de mettre en cohérence les politiques publiques sectorielles. Des voies complémentaires sont prises par l'Etat : la limitation de l'urbanisation en l'absence de schéma d'aménagement d'ensemble (SCOT *Schéma de cohérence territoriale*), mais également la contractualisation autour de projets de territoires (contrat d'agglomération, Parcs naturels régionaux (PNR) ; pays<sup>12</sup> de la LOADDT). Le financement de ces démarches contractuelles territoriales est inscrit dans les contrats de plan Etat-région (CPER) dans un volet territorial. La seconde démarche menée par l'Etat est celle d'une institutionnalisation de territoires au travers de l'intercommunalité (EPCI) à fiscalité propre cherchant notamment à promouvoir des structures de gouvernement urbain.

Ces lois renforcent les processus de structuration territoriale française et les formes de gestion de ces dynamiques urbaines et périurbaines et font écho aux objectifs du SDEC par l'intensification de la coopération entre la ville et sa périphérie pour « de nouvelles formes partenariales de conciliation des intérêts » (SDEC, 1999). En particulier, les politiques à dimension territoriale en faveur des métropoles et du développement rural durable s'inscrivent dans la logique européenne et visent une intégration des politiques sectorielles au sein des territoires. Il ne s'agit pas de

---

<sup>9</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999, *JO du 29 juin 1999*, pp. 9515 et suiv.

<sup>10</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, *JO du 14 décembre 2000*, pp. 19777 et suiv.

<sup>11</sup> C'est-à-dire l'ensemble des communes d'un seul tenant et sans enclave, constituée par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci (INSEE/INRA, 1998).

<sup>12</sup> La loi d'orientation du territoire (1995), modifiée par la loi LOADDT (1999) et par la loi UH (2003), a institué les «pays» et les «agglomérations» comme territoires de projets. Le pays est défini comme un espace de cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Le bassin de vie ou d'emploi constitue l'échelle territoriale pertinente pour un pays qui regroupe un ensemble d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

politiques directement ciblées sur l'interaction urbain-rural, mais de dispositifs et politiques urbaines et/ou rurales qui prennent en compte de cette dimension. Elles situent explicitement l'importance des mobilités et la tendance à voir se gommer progressivement la distinction traditionnelle entre rural et urbain. Depuis 2002 (CIADT, 3 juin 2002), de nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire ont été définies pour répondre aux objectifs de compétitivité, cohésion et développement durable.

Face aux constats de disparités régionales, de cohésion sociale et de processus d'exclusion, d'étalement urbain, les politiques territoriales sont questionnées sur leur participation au renforcement de cohésion régionale et sur leur contribution à la compétitivité des territoires.

Certaines d'entre elles visent le développement urbain durable et répondent à la place centrale donnée dans le projet de l'Union Européenne aux villes et agglomérations face aux enjeux de compétitivité, du développement durable. Un ensemble de politiques et dispositifs s'inscrivent donc dans cette logique : politiques régénération urbaine, loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU, 2000) sur le volet de la mixité sociale et de la lutte contre l'étalement urbain ; politiques en faveur de l'aménagement et du développement durable des territoires (LOADDT, 1999), politique des villes moyennes, démarche de planification urbaine (SCOT), promotion de l'habitat durable (plan national habitat), etc. Ce sont également des politiques œuvrant pour le développement rural. Ainsi si les espaces ruraux ont longtemps fait l'objet de politiques spécifiques et sectorielles (politique forestière, LOA - Loi d'orientation agricole- 1999), la loi du 23 janvier 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) s'inscrit dans la stratégie nationale de développement durable (« concilier le développement économique, la justice sociale et la protection de la santé et de l'environnement via la solidarité des générations et des territoires » (MAP, 2005, 42). Elle participe à la politique d'aménagement du territoire national. Elle souligne ainsi la spécificité des espaces sous pression urbaine où l'occupation même du sol est soumise à concurrence par l'avancée de l'urbanisation.

L'intérêt porté aux interactions urbain-rural par ces politiques est relativement récent. Les dernières lois relatives à l'aménagement et à l'urbanisme témoignent de la recherche d'un dépassement de l'opposition rural / urbain en redessinant les contours territoriaux par un renforcement de la coopération intercommunale. La LOADDT souligne la « *complémentarité et solidarité des territoires ruraux et urbains* » et évoque des zones plus ou moins vastes qui s'intercalent entre les espaces traditionnellement identifiés sous les vocables « ruraux » et « urbains » (Michelangeli, 2002). Le droit de l'urbanisme au travers de la loi SRU intègre lui aussi cette tendance en parlant d'« *une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux (...)* » (article 1). Le dépassement de l'opposition radicale entre le territoire des villes et celui des champs semble aujourd'hui acquis au niveau législatif.

On ne peut cependant parler de politiques visant strictement cette interface, mais davantage de politiques d'aménagement du territoire prenant de plus en plus en compte, dans une optique de développement durable, la question des rapports urbain-rural, les opportunités qu'elles constituent en matière de développement (comme la croissance démographique liées à des flux résidentiels ou récréatifs dans les zones rurales) et les dangers qu'elles représentent (comme la consommation de l'espace en zones de proximité urbaine, la concurrence pour l'espaces et la dégradation de l'environnement).

### III Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre politique de l'interaction urbain-rural

Les politiques territoriales développées dans le contexte français se fondent sur des procédures contractuelles et des incitations financières. Une place centrale y est donnée au « projet » par rapport à celle de règlement, et à la concertation avec le public. Qu'il s'agisse de contrat de ville, de contrats d'agglomération, de contrats de pays, de charte de PNR ou de SCOT, ces procédures permettent de dépasser l'opposition urbain / rural pour développer une organisation territoriale fondée sur la participation volontaire des communes selon des coopérations intercommunales et un principe de solidarité (Goze, 2000). La question de la mise en œuvre pratique des objectifs de telles politiques se pose dès lors que l'ensemble des acteurs impliqués s'élargit et que l'Etat se voit essentiellement attribuer un rôle d'arbitre. Cette mise en œuvre va dépendre des modes de gouvernance choisis, mais également de la superposition ou non de plusieurs types de coopérations sur de mêmes périmètres. Comment les interactions urbain - rural interpellent-elles la structuration territoriale française et les politiques d'aménagement et de développement (en termes d'espaces de projets et d'intercommunalités) ? Quelles sont les difficultés rencontrées ? Quelles aides l'exercice typologique et les moyens cartographiques peuvent-ils apporter pour une meilleure prise de conscience des dynamiques à l'œuvre ?

#### 31. Planification stratégique et institutionnalisation de territoires intercommunaux : les difficultés de mise en œuvre

Un succès quantitatif semble aujourd'hui acquis sur les structurations intercommunales et les territoires de projets (Le Saout, 2005). L'importance en nombre, en part de la population et en communes impliquées, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communauté d'agglomération, communauté urbaine, ou communauté de communes) a fortement augmenté (voir tableau 1). Le nombre d'EPCI entre 1999 et 2005 a augmenté de moitié, le pourcentage de communes impliquées croissant de 36% et la population de 29%.

Tableau 1 : Evolution des EPCI à fiscalité propre (1999-2005)

<b>EPCI à fiscalité propre</b>	<b>1999</b>	<b>2005</b>
Nombre	1678	2525
% communes	52%	88%
% de population	55%	84%

Source : Cour des Comptes, 2005

Ce bilan varie selon les régions. Ainsi, l'Ile-de-France a un taux de couverture bien inférieur à la moyenne, 43,7% contre 84,1% pour l'ensemble des régions (Cour des Comptes, 2005). 63% de la population totale réside aujourd'hui, contre 7% en 1999, sur le territoire de groupements qui perçoivent la taxe professionnelle à la place des communes membres.

Les régions urbaines - centrales à la réflexion polycentrique de l'organisation de l'espace communautaire et la compétitivité régionale (SDEC, 1999) -, les projets intercommunaux d'aménagement et de développement (SCOT) font l'objet du même succès. Les SCOT, au nombre de 200 au 1<sup>er</sup> juin 2004, couvrent aujourd'hui pratiquement toutes les aires urbaines de

plus de 50000 habitants (ETD, 2003 ; DGUHC, 2005). Les contrats de pays couvrent près de deux tiers du territoire métropolitain malgré un démarrage lent de la procédure. Le résultat en nombre a dépassé les attentes : fin juin 2005, date butoir des candidatures, 283 contrats étaient signés en métropole, contre 230 contrats attendus (CCGREF, 2006). Enfin, les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui au nombre de 44 .

Cette vision stratégique d'une intercommunalité renforcée en termes de projets d'aménagement et de développement semble cependant contrastée quant au redéploiement territorial français et à la mise en œuvre d'un renforcement de l'articulation urbain-rural. Bien que le cadre révisé de planification et d'aménagement soit trop récent pour établir un réel diagnostic sur l'efficacité des dispositifs, certaines difficultés sont soulignées sur le plan qualitatif par le rapport de la Cour des Comptes (2005).

A titre d'illustration, nous retiendrons ici deux procédures contractuelles, les contrats de pays - coordination d'actions et de moyens entre différents partenaires Etat, région, département autour d'un projet de territoire -, et des SCOT - projet intercommunal d'aménagement et de développement à l'échelle de la région urbaine -, liant communes urbaines et rurales. Ces deux procédures ont leur financement inscrit dans un volet territorial des contrats de plan Etat-region, comme le prévoit la loi LOADDT. Chacune des deux procédures revendique des objectifs convergents répondant à ceux du SDEC : développement durable, cohérence des politiques publiques, lutte contre l'étalement urbain, solidarité et processus de démocratisation.

Au-delà du succès quantitatif, les régions urbaines présentent fréquemment des difficultés à mettre en place à cette échelle de grandes intercommunalités sur des orientations communes de développement et d'aménagement. Ainsi, la fixation rapide des périmètres de SCOT n'a bien souvent pas permis d'aller jusqu'au bout de la démarche proposée par la loi SRU, à savoir construire à l'échelle de la région urbaine une planification stratégique de mise en cohérence des politiques sectorielles entre l'agglomération et les zones rurales périurbaines (Goze, 2005). Alors que le dernier recensement avait mis en évidence dans le périurbain la plus forte poussée démographique et l'éclatement urbain (INSEE Première, 2000), un tiers seulement des SCOT concerne le périmètre global de l'aire urbaine ; un autre tiers affiche des périmètres intermédiaires, entre l'agglomération centrale et l'aire urbaine ; le dernier tiers coïncide ou dépasse l'aire urbaine au sens INSEE (Cour des Comptes, 2005). Peu de SCOT sont ainsi en accord avec les attentes de la loi SRU et englobent l'agglomération centrale et les espaces ruraux de proximité liés par des relations fonctionnelles au centre. Pour complexifier la situation, si la surface du périmètre d'un SCOT n'est pas toujours en rapport avec l'importance de l'agglomération, il peut même exister plusieurs SCOT sur la zone d'une même région urbaine. La difficile mise en œuvre de l'intercommunalité et des outils de planification à l'échelle des régions urbaines est liée en grande partie à la confrontation de conceptions différentes du devenir des espaces et des sociétés locales. Elle pose la question de l'efficacité de la régulation et à terme de l'efficience et de la durabilité de la gestion de certaines régions urbaines tel que les pressent le SDEC (1999).

### ***Les SCOT : une grande diversité de situations et de partenariats urbain-rural***

*Les régions urbaines d'Annecy (74) et de Valence-Romans (26), en région Rhône-Alpes, témoignent d'un éparpillement potentiel des territoires de projet et du problème de cohérence spatiale. Au même titre que d'autres régions urbaines françaises elles témoignent des difficultés à mettre en œuvre les politiques urbaines en place. Pour le moment, ni Annecy ni Valence –Romans n'ont réussi à mettre en place un SCOT à l'échelle de la région urbaine, malgré toutes les tentatives.*

*La région urbaine d'Annecy montre une dynamique de coopération intercommunale certaine avec pas moins de 10 intercommunalités à fiscalité propre couvrant le périmètre de la région urbaine. La ville centre d'Annecy fait partie d'une communauté d'agglomération créée dès janvier 2001 couvrant 13 communes (et 130 000 habitants selon le dernier recensement). Les autres structures intercommunales, localisées autour de l'agglomération annecienne, se sont structurées en opposition à la ville centre, dans le refus de devenir des communes dortoirs, revendiquant une autonomie de décision et une identité rurale. En 2005, la région urbaine d'Annecy était concernée par 3 SCOT approuvés ou en cours d'élaboration, qui, à eux trois, ne couvraient pas l'ensemble du périmètre de la région urbaine. Annecy était en cours de négociation pour établir un plus vaste SCOT. Les périmètres plus larges qu'a tenté d'initier la préfecture se sont le plus souvent heurtés à l'opposition des communes ou communautés de communes alentours ne voulant pas se joindre à un projet qu'elles considéraient aller à l'encontre de leur projets territoriaux.*

*Dans la région urbaine de Valence-Romans, les dynamiques intercommunales varient. Aujourd'hui 6 communautés de communes couvrent presque l'ensemble de la région urbaine et parfois la dépassent. Cependant certaines communes ne participent encore aujourd'hui à aucune coopération intercommunale. Aucune démarche de SCOT n'a pu jusqu'alors aboutir.*

*Certaines régions urbaines semblent cependant répondre aux attentes de cohésion d'ensemble et à une mise en œuvre des documents de planification. Ainsi, la région urbaine de Grenoble - à quelques dizaines de kilomètres d'Annecy et de Valence dans le Sillon Alpin - donne une illustration de l'articulation entre politiques d'aménagement et développement économique. L'élaboration du SCOT actuel, conçu sur plus de 200 communes a reposé sur des « choix stratégiques » (SD, 1998) qui relèvent d'une perspective de développement global cohérent : favoriser la croissance économique, et soutenir une attractivité reposant sur la qualité de l'environnement (Martin et al., 2006). Un aspect essentiel du débat et du projet d'aménagement a été de répondre à un équilibre politique entre agglomération centrale et secteurs extérieurs. L'accord politique s'est fait sur l'ouverture des espaces économiques stratégiques en périphérie, sur le renforcement des pôles économiques et urbains des secteurs extérieurs, sur des zones d'activités de niveau régional et la promotion de « centralités secondaires » favorisant une organisation multipolaire (Pradeilles, 1997).*

L'évaluation commanditée par la DIACT sur les démarches contractuelles de pays (CCGREF, 2006) souligne l'impact territorial de telles contractualisations mais aussi les difficultés à établir des solidarités réciproques entre ville et espace rural. Dans la majorité des cas, ces contrats sur les relations urbain-rural sont cohérents avec les contrats d'agglomération, et témoignent d'une volonté d'articulation, de complémentarité et de coopération claire : « certains documents vont même jusqu'à affirmer que le contrat de pays constitue le volet rural et périurbain du projet de territoire » (p.23). Le bilan du contenu de tels contrats vient cependant relativiser cette appréciation. Les modalités de coopération prévues sont rarement précisées dans les contrats de pays et le nombre de conventions signées entre les agglomérations et les pays reste très limité (moins de 14%), bien qu'il y ait obligation de le faire. Sur ces 14% seulement la moitié fait mention d'une vision partagée ou d'une solidarité entre urbain et rural. Enfin, peu de pays qui

incluent une agglomération prennent en compte les problématiques spécifiques de celle-ci. Les analyses de terrain ont de plus montré que peu de synergie était effective entre les contrats de pays et les contrats d'agglomération.

La profusion de ces espaces de projets fondés sur la contractualisation et la coopération intercommunale ajoute à la complexité par l'empilement des périmètres. Ainsi, près de 40% des SCOT (DGUHC, 2005) recourent des *pays* ou des espaces de projets contractualisés à l'échelle régionale (comme les Contrats de Développement Rhône-Alpes - CDRA – en région Rhône-Alpes<sup>13</sup>). Ces périmètres ne coïncident toutefois pas parfaitement et posent un problème de cohérence d'ensemble des territoires de projets. Les temporalités d'élaboration des pays et des SCOT n'étant pas les mêmes, sur 160 contrats de pays concernés par un périmètre de SCOT, la moitié seulement formulent explicitement une volonté d'articulation (CGGREF, 2006).

La loi organise a minima l'articulation des différents dispositifs pour faciliter le bon emboîtement des territoires et la coordination des acteurs. Ainsi, les périmètres des pays doivent respecter les limites des EPCI à fiscalité propre. Lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un SCOT, il doit tenir compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma, même en cas de recouvrement partiel. Réciproquement, le SCOT doit être compatible avec la charte de développement du pays. Cependant, chacune des démarches - intercommunalité de territoires de projet ou périmètre de planification – est spécifique et « la cohérence des périmètres est loin d'être assurée » (Cour des Comptes, 2005, 176).

Les orientations stratégiques françaises, pour les objectifs de cohésion économique et sociale à l'horizon 2013, situent le renforcement du lien urbain-rural comme un des facteurs prioritaire pour une utilisation coordonnée des différents fonds structurels à l'échelle des territoires et un développement durable (CRSN, 2006). Il pose à cette échelle la question du dépassement des catégories et la nécessaire prise en compte des interdépendances entre espaces. Or, ces dispositifs de développement et d'aménagement font appel, pour construire des projets de territoire, à des processus coopératifs et de négociation qui se heurtent à certaines difficultés intrinsèques : complexité d'articulation des niveaux de décision, lourdeur des démarches participatives, nécessaire apprentissage du projet commun. Le renforcement de l'interaction urbain-rural, s'il ne se pose pas explicitement dans tous les processus, est cependant une bonne illustration de la construction territoriale. Elle pose la question des périmètres de projet au niveau des bassins d'emploi ; elle interroge les politiques sectorielles dans leur contribution à la cohésion territoriale économique et sociale. Ainsi, à l'échelle des régions urbaines, l'interaction urbain-rural est centrale à la réalisation de différents objectifs d'un développement durable, la localisation des activités et des populations, la protection des espaces ouverts, le rôle de l'agriculture dans son rapport à la ville et au projet urbain, les déplacements urbains. Si les politiques territoriales offrent une réelle opportunité de partenariats urbain-rural, leurs difficultés de mise en œuvre posent la question du renforcement des relations fonctionnelles qui les lient et donc de la réalisation des objectifs politiques.

Il est difficile compte-tenu du caractère récent des procédures et du nécessaire apprentissage des dispositifs de porter un jugement. Cependant, ces difficultés posent la question, à l'échelle des territoires, de l'instauration des « bons périmètres » de réflexion et du dépassement d'une dichotomie de l'espace national distinguant ce qui est urbain et ce qui ne l'est pas. Cette prise de conscience conduit, en particulier, à interroger le support que peut constituer un

---

<sup>13</sup> Anciennement CGD, Contrats Globaux de Développement

renouvellement des représentations spatiales, prenant mieux en compte les dynamiques à l'œuvre, l'accroissement des mobilités et la diversification des économies locales.

### **32. Moyens cartographiques et approches typologiques à développer pour progresser dans l'analyse**

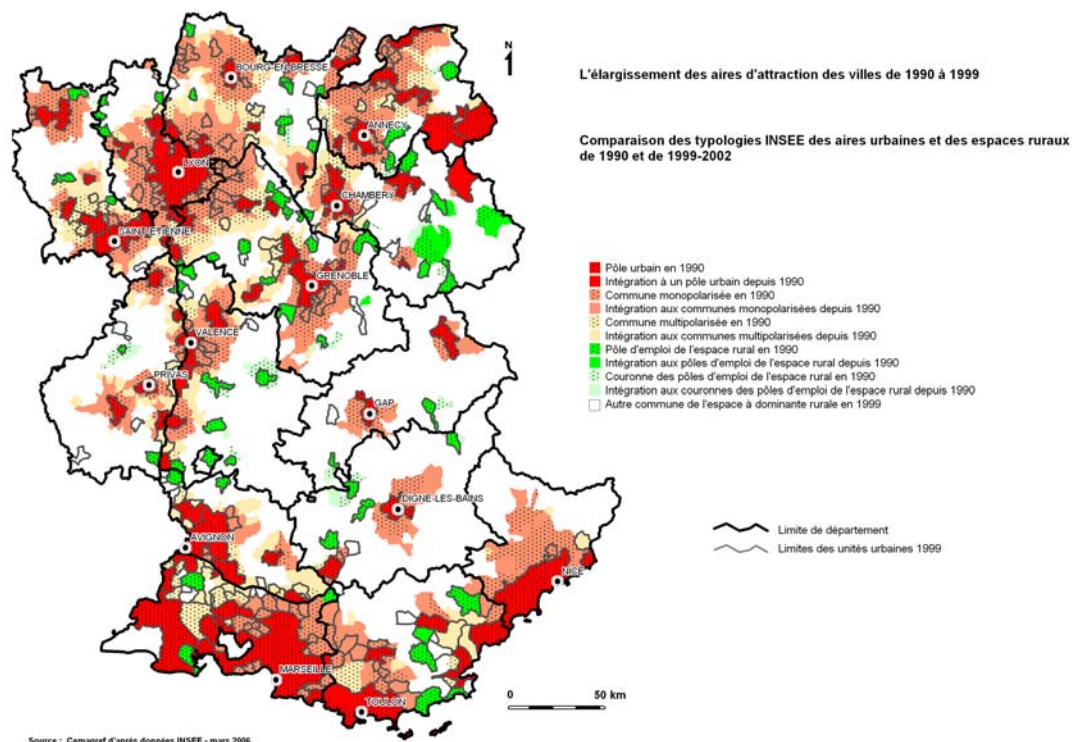
Ces questions interpellent les organismes chargés de fournir des grilles d'analyse des territoires à caractère opérationnel, prenant en compte les dynamiques conduisant au renforcement des relations entre espaces urbains et ruraux et fournissant des éléments permettant d'établir des partenariats effectifs. Même si elles visent à mieux saisir les aspects essentiels jouant un rôle important pour les relations urbain-rural, les approches typologiques, nécessairement réductrices, ne sauraient prendre en compte tous les aspects de réalités aussi complexes et évolutives. De plus, les territoires dégagés au travers de typologies ne constituent pas nécessairement des périmètres d'actions, pour les acteurs en charge de développer les partenariats souhaités. ns

Certaines des questions évoquées au fil de l'analyse des politiques appelant à développer des partenariats urbain-rural semblent néanmoins pouvoir être éclairées en développant des approches typologiques. Les quelques développements qui sont proposés ci-après, à titre d'illustration, visent à répondre à certaines insuffisances des typologies présentées dans la seconde partie de ce document, au regard de quelques questions que pose le développement des relations urbain-rural.

- La consolidation et l'élargissement progressif des régions urbaines fonctionnelles

Ces questions interrogent sur l'extension progressive des régions urbaines fonctionnelles et sur la consolidation des relations au sein de ces régions. La typologie actuelle des aires urbaines de l'INSEE permet de délimiter des régions urbaines fonctionnelles sur la base de données issues du dernier recensement de la population, celui de 1999. Il n'est pas sûr que l'INSEE puisse disposer facilement de données similaires pour mettre à jour systématiquement ces délimitations ; il conviendra alors de faire appel à d'autres données. Néanmoins, la comparaison de la typologie actuelle avec sa version initiale, établie à l'aide des résultats du recensement de 1990, permet de repérer quelques tendances significatives.

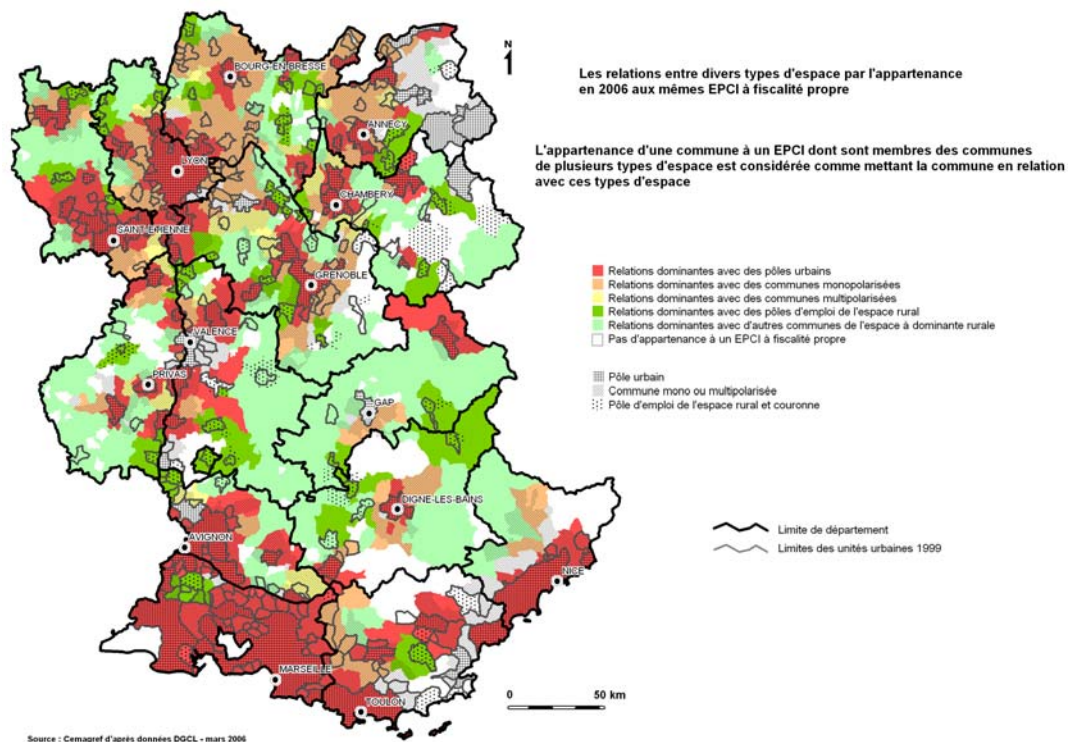
Comme le montre l'exemple des deux régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, on a assisté, entre 1990 et 1999, à la fois à un phénomène de consolidation in situ des influences urbaines, par accroissement des flux de navetteurs au sein des aires urbaines préexistantes, et à un élargissement des zones d'influences urbaines, par adjonction à ces zones de communes jusqu'alors peu soumises à des influences urbaines. Bien que ces phénomènes aient concerné quelques pôles ruraux, ils se sont surtout développés autour des principales aires urbaines. Les quelques indications récentes sur les nouveaux développements démographiques des communes éloignées des villes (INSEE première, 2006) peuvent s'interpréter comme signifiant la poursuite de l'élargissement des principales aires urbaines.



- Les relations au travers des intercommunalités

Leur importance a été largement soulignée dans ce document. Elle peut être relativisée, en ce sens que le développement des structures de coopération intercommunales a été inégal d'une région à l'autre, ou en ce sens que, dans certains cas, ces structures ne regroupent que des communes rurales ou sans relations marquées avec des villes. En revanche, elle est à souligner dès lors que ces structures se sont développées au sein de régions urbaines fonctionnelles et incorporent au besoin d'autres communes que celles intégrées à ces régions.

Pour rendre compte de l'importance de ces relations, la carte ci-dessous caractérise les EPCI à fiscalité propre existant au début de l'année 2006 des régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, en indiquant avec quelle catégorie de communes – définie d'après la typologie de l'INSEE – les communes membres sont en relation privilégiée dans le cadre de ces structures. Parmi les catégories retenues, les pôles urbains, les communes monopolarisées ou les communes multipolarisées sont intégrées à des régions urbaines fonctionnelles. La carte montre que si la plupart des communes des régions urbaines fonctionnelles entretiennent aussi des relations entre elles par le biais des structures de coopération intercommunales, ces relations ne concernent pas nécessairement en priorité les villes-centre de ces régions, mais souvent des communes monopolarisées. De même, certaines communes situées en-dehors de régions urbaines fonctionnelles entretiennent par le biais de ces structures des relations avec des communes situées dans celles-ci. L'inverse est beaucoup plus rare, et ne concerne guère que des communes faisant partie de petites régions urbaines fonctionnelles.

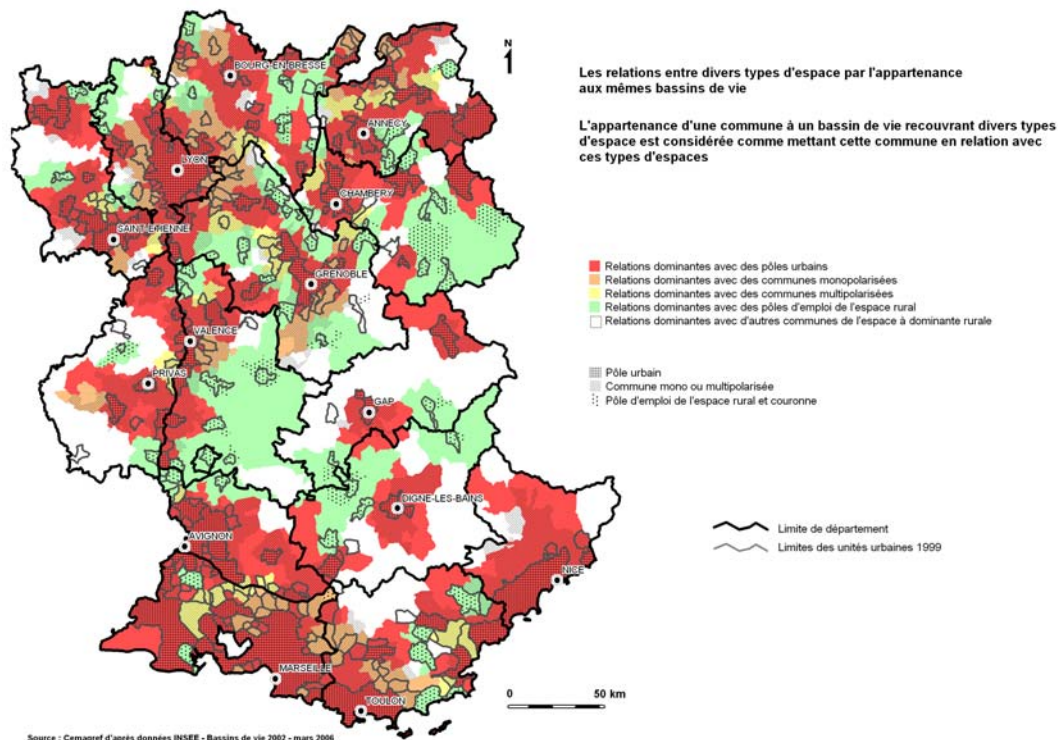


- Les relations au travers des pôles des bassins de vie

Le dernier exemple, dont l'importance a été soulignée elle aussi, concerne les relations découlant de l'appartenance des communes à des bassins de vie dont le pôle est intégré ou non à une région urbaine fonctionnelle. Selon la même démarche, la carte ci-après qualifie ces relations en indiquant avec quelle catégorie de communes elles s'effectuent en priorité au sein du même bassin de vie.

L'illustration donnée de ces relations, pour les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, est à comparer avec la carte précédente : les zones en relations privilégiées avec des communes intégrées à des régions urbaines fonctionnelles, par l'appartenance aux mêmes bassins de vie, ont des dimensions relativement étendues ; elles vont beaucoup plus au-delà des limites de ces régions et réduisent de ce fait la taille des zones où ces relations se font en priorité avec des communes non intégrées à ces régions.

Ces deux illustrations montrent ainsi qu'au sein des régions urbaines fonctionnelles définies sur la base des relations domicile-travail, les relations entre communes ne se réduisent pas en général uniquement à cet aspect. Les intercommunalités ou les bassins de vie traduisent d'autres types de relations fonctionnelles, qui vont souvent au-delà des zones de déplacement domicile-travail et peuvent préfigurer l'extension future de ces zones.



## Conclusion générale

Deux questions sont ouvertes par le projet ORATE et interpellent l'échelon national sur le renforcement par les dispositifs et instruments mis à disposition par les politiques d'aménagement et de développement territoriale. La première est celle de la réelle prise en compte de l'interaction urbain-rural et de son renforcement au titre de ce qui s'y joue en termes de dynamiques spatiales. ORATE fait un double constat. Les politiques européennes font peu référence à l'interdépendance entre espaces ruraux et urbains, marquant ainsi l'absence d'objectifs spécifiques à cette échelle sur cet enjeu spatial. Seules certaines d'entre elles, comme la politique rurale et agricole (PAC), la politique régionale ou certaines initiatives communautaires y font référence. Les objectifs politiques du SDEC n'y trouvent donc pas de réponse directe. Par ailleurs, l'investigation d'une sélection de dispositifs aux échelles nationale ou régionale, montre que si le lien urbain-rural n'est pas directement approché, la promotion de certaines actions thématiques témoigne de l'intérêt qui y est porté par les décideurs politiques : améliorer la viabilité des implantations rurales par rapport aux villes ; fonder des liens plus forts, des complémentarités et des interdépendances entre zones rurales et urbaines ; restreindre la croissance de certains lieux – rural ou urbain - pour renforcer des zones défavorisées rurales ou urbaines. Ce sont des initiatives locales centrées sur le rapport urbain-rural qui apportent le plus d'enseignements sur sa mise en œuvre par les politiques. Le contexte français, s'il met de façon directe ou indirecte la question de l'interaction urbain-rural au centre de dispositifs renforçant les dynamiques territoriales, se heurte à des difficultés liées aux constructions de projets communs.

On peut penser que l'apprentissage sur le moyen terme de telles procédures pourra renforcer les coopérations en cours.

La seconde question, laissée ouverte par l'évaluation ORATE est celle de la valeur ajoutée d'une réflexion sur l'interaction urbain-rural au regard des objectifs du SDEC et de ceux du troisième rapport de cohésion. Cette interaction est considérée comme essentielle à une réflexion sur le développement durable et sur la cohésion des régions urbaines. Sa contribution à la compétitivité des territoires ouvre également un large débat. Plus globalement, elle oblige à dépasser des catégories spatiales et à engager une réflexion en termes de flux et de dynamiques qui permet de renouveler les représentations des modalités du développement.

## Références

Auber F., Berriet-Sollic M., Lepicier D., Schaeffer Y., 2006, *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales*, fascicule 1, diagnostic des espaces ruraux, CESAER, MAP, Juillet, 112p.

Bontron J-Cl., 1993, La reprise démographique confirmée, *Naissance de nouvelles campagnes*, chapitre 2, B. Kayser (direct), Ed de l'Aube, 23-36.

Briquel V., Collicard J-J., 2004, *Typology of Peri-urban Rural Areas and Analysis of their Diversity, Application to a set of European Regions*, NEWRUR project n° QLK5-CT-2000-00094.

Cluniat, R., Roubaud J-R., Roux A. , 2006, *Evaluation des démarches contractuelles de pays*, CGGREF – DATAR, n°2391, Février, 111p.

Commission of the European Communities, 1999, *ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Cour des Comptes, 2005, *L'intercommunalité en France, Rapport au président de la république*, Chapitre I. le pilotage par l'Etat de la nouvelle intercommunalité et Chapitre II Le déploiement territorial, novembre.

Crédoc, 2001, *Les français et l'espace rural*, Paris, mars, 52p.

DATAR, 2002, *Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*, Les éditions des Journaux Officiels, Août 2002, 333p.

DATAR, 2005, *Document introductif à la préparation du CRSN*, Septembre, 30p.

DG REGIO, *Study Programme on European Spatial Planning (SPESP), 1998-1999*, <http://www.mcrit.com/SPESP/SPESP%20Report%20-%20final%20version.htm>

DGUHC, 2005, *La démarche SCOT-témoins, l'articulation entre SCOT et projet de territoire (charte de pays, projet d'agglomération)*, Journées d'échanges du 2 février, 40p.

Donadieu, P., Fleury, A., 2003, *La construction contemporaine de la ville-campagne en Europe*, Revue de Géographie Alpine, 4, 19-29.

Dubois-Taine G., Chalas Y., 1997, *La ville émergente*, Ed. de l'Aube, 285p.

Dubuc S., 2004, *Dynamisme rural : l'effet des petites villes*, Espace Géographique, 2004-1, 69-85.

ETD, 2003, *Agglomérations, Etat d'avancement des démarches de projet dans les aires urbaines de plus*

de 50000 habitants, [www.projetdeterritoire.com/SPIP/dossier.php3?id\\_rubrique=47](http://www.projetdeterritoire.com/SPIP/dossier.php3?id_rubrique=47).

Goze M., 2000, L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française, *Territoires 2020*, La Documentation Française, n°2.

Goze M., 2005, *Intercommunalité et décentralisation*, Etudes Foncières, n°116, Juillet-Aout, 7-12.

Hervieu B., Viard J., 2001, *L'archipel paysan, la fin de la république agricole*, De L'aube Intervention Ed., 124p.

Hilal M., Piguat V., 2002, *Le rural en statistiques, une intégration urbaine plus forte*, Economie et Humanisme, n°362, Octobre, 12-17.

INSEE/INRA, 1998, *Les campagnes et leurs villes*, Contours et caractères, Coll. INSEE, 203p.

Julien P., Pougard J., 2004, *Les bassins de vie, au cœur de la vie des bourgs et petites villes*, INSEE Première n° 953, avril 2004

Lacour Cl., 2005, *Rouge et Blanc, les couleurs de l'urbanité*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°3, 412-432.

Le Jeannic Th., 1996, Une nouvelle approche de la ville, *Economie et statistique*, n°294-295, pp25-45.

Le Saout, R., 2005, L'intercommunalité installée, des questions demeurent, *Territoires*, Octobre, 4-7.

Michelangeli L., 2002, *Impact politique et juridique des typologies INSEE/INRA*, Rapport cemagref, Université Pierre Mendès-France, Grenoble, Janvier, 27p.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Plan stratégique national de développement rural 2007-2013*, Document de travail, version 6.4., 2 juin.

Morel B., Redor P., 2006, Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 : la croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes, *INSEE Première n° 1058*, Janvier 2006

Perrier-Cornet Ph. (dir), 2002, *Repenser les campagnes*, Ed De L'Aube, Datar.

Perrier-Cornet Ph., Hervieu B., 2002, *La transformation des campagnes françaises : une vue d'ensemble*, Ph. Perrier-Cornet (dir) *Repenser les campagnes*, chapitre 1, Ed De L'Aube, Datar, 9-31.

Scott A.J., 1992, *L'économie métropolitaine : organisation industrielle et croissance urbain*, Chap. 5, Les régions qui gagnent, Ed Presses Universitaires de France, Collection Economie en liberté, Paris, 103-120.

Secchi, B., 2000, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Rome.

Veltz P., 2002, *Des lieux et des liens*, politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, Ed de L'Aube, La Tour d'Aigues, 153p.