

Compte Rendu
Séminaire Prospective Info de la DIACT le 30 avril 2009
« Les complémentarités territoriales »

En même temps que l'urbanité semble triompher, les campagnes se repeuplent. Le séminaire de prospective propose d'explorer la représentation de la ruralité imaginaire par rapport à la réalité. Il propose aussi de sortir de notre tendance à avoir une représentation binaire, car nos esprits ont été éduqués et façonnés par la dialectique. L'opposition entre le rural et l'urbain est en effet un handicap pour imaginer les politiques de demain et gagner en efficacité.

L'exposé introductif (Francis Aubert) fait ressortir les nuances du retournement démographique et des problématiques importantes pour comprendre les relations entre espaces urbains et ruraux (Les différences sociales, Accès à l'emploi, Accès aux équipements et aux services).

La première table ronde a permis de mettre en évidence des questions parfois passées sous silence lorsqu'on analyse les nouvelles ruralités de façon un peu trop idyllique : la pauvreté rurale (Emmanuelle Bonerandi), les menaces sociales qui pèsent sur les agriculteurs (François Purseigle). De la deuxième table ronde, on retiendra les réflexions sur la notion d'interterritorialité (Philippe Estèbe). Introduite par Martin Vanier, cette notion de tiers urbain permet de penser les relations urbain/rural de façon complémentaire et permet de viser davantage d'efficacité territoriale.

Personnes ressources :

Francis Aubert : AgroSup Dijon, UMR INRA-CESAER.

Emmanuelle Bonerandi : ENS LSH-Lyon, UMR 5600 Environnement, Villes, Sociétés.

François Purseigle : INP-ENSAT, UMR Dynamiques rurales.

Philippe Estèbe, IHEDAT, Professeur associé à Sciences Po.

Quelques définitions :

"L'air de la ville rend libre" (Max Weber) La ville s'est façonnée à partir de l'extraction de forces vives rurales. Au contraire les pays neufs se sont façonnés à partir des villes. Le clivage entre urbain et rural est donc fort dans nos représentations.

Rural

1. une conception particulariste du rural (cf. Gaston Roupnel) qui possède des propriétés intrinsèques, une identité et une façon de vivre. Il a été structuré par l'agriculture en France alors qu'il est façonné par la nature au Royaume Uni.

2. Une conception intégratrice : La situation locale appartient à un ensemble (cf. Jacques Lévy, G. Perec). On ne peut pas extraire une catégorie d'espaces car elles appartiennent toutes au même système d'ensemble.

Deux façons de procéder à une délimitation de l'espace rural :

1.morphologique : en s'appuyant sur l'occupation des sols, la densité et les seuils de population. L'OCDE procède de cette façon.

2.fonctionnelle : les relations sociales dans l'espace: zones de chalandise, zones d'emploi = Bassin de vie. Ces zonages existent pour les analyses mais ne correspondent pas à des territoires administratifs.

Retournement démographique:

En France en 1830, 80 % de la population est rurale. En 1970 elle est à 80 % urbaine. La jonction des deux courbes se fait en 1930. C'est à ce moment qu'on bascule d'une France agricole à une France industrielle. L'exode rural s'explique surtout par le croît naturel qui alimente les flux migratoires vers les villes.

Exemple en Bourgogne, en 1851, 80% de la population est rurale,
 en 1951, 3 tiers un agricole, un industriel et un tertiaire,
 en 1970, 80% de la population est urbaine.

Dans la période contemporaine, on note une inversion des soldes migratoires (au profit des espaces ruraux) et des soldes naturels (supérieurs pour les zones urbaines). Il en résulte une nouvelle organisation de la ville : se constitue une couronne périurbaine à finalité industrielle et résidentielle. Les raisons de l'inversion de flux de déplacements sont :

- le coût du logement et le coût faible du transport (voiture)
- les préférences sociales (voisinage)
- le cadre de vie avec les aménités vertes.

En 2006, on constate au dernier recensement que la population a augmenté dans 3 communes rurales sur 4. Seuls 4 départements se sont dépeuplés depuis le recensement de 1999 : les Ardennes, la Haute Marne, la Nièvre et la Creuse, alors qu'en 1990 il y en avait encore 25 par rapport au précédent recensement. Le taux de croissance est plus important pour les communes les plus éloignées. En effectif, la croissance la plus importante touche les espaces urbains. Sur 400 000 habitants par an en plus en France, 70 000 vont dans l'espace à dominante rurale.

Hervé Le Bras considère **4 types de déplacements** villes - campagnes :

- un exode rural massif historique, en Espagne et en Irlande
- une inversion ponctuelle des soldes migratoires en France
- un retournement généralisé en Allemagne
- un exode urbain au Royaume Uni.

Trois enjeux de développement au cœur des relations urbain-rural :

1.Accès aux équipements et aux services.

Deux questions essentielles se posent :

Quel niveau d'organisation territoriale pour accéder aux services ? Deux exemples de formes d'organisation :

1.La carte de chalandise de Mac Do se prépare à partir de l'accessibilité des restaurants à 90% de la population en moins de 30mn. Il se dégage un effet chef-lieu comme dans la carte de Napoléon (1 jour de marche)

2.L'effet Maternité de 0 à 23 km de 16 à 30mn et donc de l'importance du maillage urbain sur un territoire

Peut-on envisager que les implantations des équipements collectifs influencent les mobilités

résidentielles ?

Emploi de services résidentiels : la moyenne est à 150 pour 1000 habitants. Il y en a 200 en pôle urbain et 120 en communes rurales où ils peuvent représenter la moitié des emplois.

Il faut une analyse fine par les responsables locaux, selon que la population augmente par afflux de personnes âgées ou de ménages avec enfants. Il faut en tenir compte dans les prospectives d'équipement: le coût d'urbanisation représente la moitié du coût des logements investis. Selon la stratégie choisie,

- on construit des logements sociaux et on investit ensuite dans les équipements
- ou bien on construit des structures d'accueil ou on en sauve (classe dans l'école, village de retraités pour alimenter une maison de retraite hospitalière)

2. Accès à l'emploi :

L'emploi ne suit pas la déconcentration: les pôles urbains concentrent 75% de l'emploi salarié. On peut s'interroger sur la durabilité de la disjonction emploi/population. Par contre la manufacture rurale traditionnelle résiste encore.

- l'agroalimentaire est encore un bastion du maillage du territoire.
- l'augmentation démographique et des fonctionnalités d'accueil augmentent les besoins de services résidentiels
- on repère le péri urbain dans le nombre de ménages qui ont deux voitures. $\frac{3}{4}$ des salariés sont à 30mn de leur travail.

Durabilité : la navette devient difficile quand l'énergie augmente. L'alternative des transports collectifs est à offrir. Pour l'instant les ménages préfèrent leur qualité de vie plutôt que de se rapprocher de leur travail.

L'éventualité que les emplois suivent la population n'est pas encore à l'ordre du jour.

3. Les différences sociales :

On trouve surtout des agriculteurs et des artisans qui ont un emploi local. La différence de revenus avec les urbains ne se traduit pas forcément par des différences de niveau de vie.

Parmi les contributions de la table ronde sur les évolutions démographiques et les nouvelles pratiques sociétales, on peut relever :

1. Des éléments qui permettent de comprendre l'opposition à la suppression des communes:

Le maire rural joue un rôle de médiateur entre les différentes populations, les gens d'ici et les gens d'ailleurs. Les uns sont rattachés généalogiquement aux lieux et les autres aux éléments paysagers appartenance sociale et territoriale.

Déficit de logements : La France pauvre est aussi rurale (30 % inférieur au plafond des HLM) couvre le Sud d'une ligne qui va de la basse Normandie à Nice et la Corse bien sûr. Et une bande complète au Nord : Pas-de-Calais, Nord et Ardennes. D'autres formes sont liées au nomadisme professionnel (bilogement). Il y a aussi un problème de logement pour les fils d'agriculteurs qui veulent rester au pays.

2. Un changement de valeurs socioculturelles : de la ville modernité à l'écologie en zone rurale où l'on cherche authenticité, sociabilité et commerces de proximité ce qui est commun au Centre des villes et aux communes rurales. La différence se situe pour ceux qui cherchent une certaine autarcie.

3. Une réassociation domicile travail du fait de l'intellectualisation des tâches et grâce aux

technologies, TGV, Internet haut débit.

4. Une permanence de la pauvreté rurale (travaux d'E. Bonerandi), même si elle est moins visible qu'en ville. Elle est masquée par ce que non-dite et parce qu'elle fait moins l'objet d'étude. Elle concerne les agriculteurs en difficulté (les plus de 50 ans et ceux qui sont endettés, souvent jeunes), les sans emploi, les néo ruraux, les marginaux, mais aussi les personnes âgées et les femmes isolées. Elle est mal étudiée et mal traitée car on ne mesure pas l'effet supplémentaire de l'isolement territorial. L'action publique doit prendre conscience que dans les espaces ruraux, deux mondes s'ignorent : celui de l'action sociale et celui du développement territorial. C'est à la rencontre de ces deux communautés de travail que peuvent exister des pistes pour agir sur la pauvreté dans les espaces ruraux.

5. Un sentiment de menace présent chez les agriculteurs :

- La population a diminué d'un tiers en 30 ans, il y a un vieillissement des chefs d'exploitation. On compte 34 000 agriculteurs de moins de 35 ans en 2006.
- Il n'y a pourtant pas de « crise des vocations » et des jeunes veulent s'installer mais un problème foncier se pose. Pour 1 million d'hectares qui se libèrent, 500 000ha permettent des installations, 400 000ha, des agrandissements d'exploitations et 100 000 pour l'urbanisation.
- Les microentreprises qui innovent en technique et en salariat sont peu identifiées et comptabilisées. Il faut souligner un taux de suicides anormal, une misère sexuelle pour les nombreux célibataires. Autres témoins de ce malaise, le retour de la cohabitation entre générations, il y a 12 000 sorties précoces par an. Il y a aussi un travail de réflexion à entreprendre sur les relations de solidarités autour et dans l'exploitation, qui ne passent plus par le couple (fin du dogme de l'installation à 2 UTH).
- Les agriculteurs sont de plus en plus seuls. Les installations peuvent se faire tard : 40% de plus de 40 ans. Cette profession se sent menacée, il va lui falloir gérer de plus en plus d'incertitudes.
- Pour eux le rural est un patrimoine à défendre: il y a un taux de participation associative supérieure aux autres professions, pour leurs enfants.

Table ronde : la complémentarité territoriale, passage en revue de premiers germes de changements.

Pierre Dartout expose le point de vue de la Diact sur le thème de la complémentarité entre villes et campagnes.

La mondialisation impacte nos territoires, on ne peut plus planifier comme dans les années 60. Il y a des mobilités vers le soleil (héliotropisme) et vers la mer (thalassotropisme) et donc des inégalités de repeuplement. L'État n'est plus le seul décideur: l'UE a une politique régionale et une politique de cohésion, les collectivités territoriales aussi.

Quelle politique adopter?

- Pousser les territoires là où ils sont forts: excellence territoriale?
- Favoriser les équilibres et l'équité pour renforcer la cohésion territoriale, pour que chaque territoire ait la capacité à se développer.
- Ces deux orientations doivent être sous tendues par un soutien au développement durable.

Patrick Salaise évoque une étude terminée en novembre dernier REGIONS 2020 qui s'attache à partir des défis globaux à déceler les enjeux régionaux. Les risques de polarisation sociale et de

ségrégation, car les concentrations de richesses se font naturellement vers les métropoles et le littoral.

Pour comprendre la terminologie actuelle caractérisant l'approche territoriale de l'Union européenne, il cite Jacques Delors: « une compétition qui stimule, une coopération qui solidarise, une cohésion qui renforce ». Pour diffuser la croissance sur le tissu territorial, on parle de **connections** (réseaux structurants, transport physique et numérique, services d'intérêt général), de **coopération** (mise en réseau de territoires voisins ou équivalents) et de **concentration** sur un mode polycentrique.

Pour renforcer cette cohésion et la coopération entre espaces urbains et ruraux, 4 pistes :

- 1.Territoire fonctionnel telles les "City regions" en Allemagne ou les "Travel to work areas" au Royaume uni;
- 2.Approche intégrée des différentes politiques sectorielles qui œuvrent sur le territoire;
- 3.Flexibilité sur des échelles différentes;
- 4.Expérimentation avec un leader, une coopération urbain rural avec la bordure entre les deux domaines.

Toutes ces approches ne vont pas à l'encontre du travail régional.

Deux exemples: **Leipzig** qui a travaillé sur une planification spatiale stratégique avec son bassin de vie et qui est un pôle réussi et non un centre et à l'inverse **Francfort** qui est depuis le 12eme siècle en concurrence avec son environnement et qui n'a pas institué de coopération et qui fonctionne.

Les représentations sociales des espaces urbains et ruraux reposent actuellement sur des conceptions morales :

Mal	Bien
Ville	Campagne = Nature
Industrie	Agriculture

Elles nourrissent une occupation de l'espace bien éloignée des impératifs de développement durable. En effet, les jeunes émigrent vers la périphérie des villes, pour des raisons financières; les seniors cherchent un endroit agréable, des services. La périurbanisation qui en résulte fait système mais n'est pas durable.

Pour sortir de l'opposition et aller vers des relations plus durables, une solution est de parler de ville et de campagne à vivre et à produire. Il faut garder à l'esprit que le développement durable, c'est plus de solidarités inter générationnelles pour aller vers plus biodiversité, sociodiversité et géodiversité.

Actuellement, au contact des villes et des campagnes de **nombreux conflits d'usage** fleurissent, et ce dans cinq domaines distincts :

- Constructibilité : zonages, concurrences foncières, POS;
- Infrastructures transport, énergie, déchets, industrie;
- Chasse cueillette;
- Externalités négatives: nuisances sonores, et olfactives;
- Usage de l'eau et qualité et en quantité.

Des pistes pour organiser le dialogue entre espaces urbains et ruraux ont été évoquées :

- 1.Dans le sens ville- campagne avec les PLU (Plans locaux d'urbanisme) comprenant des dimensions paysagères, agricoles et naturelles
- 2.Dans le sens campagne - ville: agriculture de proximité, circuits courts, ..
- 3.On peut aussi imaginer des champs urbains qui visent à la protection d'espaces agricoles

spécifiques. Rennes Métropole a réussi sa constitution en ville archipel pas ce biais (lutte contre le gaspillage foncier, lien avec Chambre d'Agriculture, SAFER, EPCI, par rapport au PLU).

4. Le dialogue stratégique est également nourri par les schémas d'organisation à mettre en place: services hospitaliers, plans de déplacement. Les villes de Montbéliard, Vitré, Reims choisissent les mêmes démarches.

Les relations entre territoires institutionnels doivent aussi être repensées :

La notion d'**interterritorialité** permet une stratégie commune entre rural et urbain. Les intercommunalités sont le préalable pour créer un dialogue visant une complémentarité entre urbain et rural. Elles n'abolissent pas l'inter-territorialité, elles en sont même le support. Il y a aujourd'hui 2600 communautés de communes et encore 15000 SIVOM ce qui permet de maintenir des coopérations à géométrie variable, comme il y a une géométrie variable des enjeux.

L'interterritorialité représente l'avenir de la gouvernance dans laquelle le territoire ne sera qu'un élément. Avec le territoire, on gouverne des stocks mais on ne maîtrise pas du tout les flux des services. Le territoire est un élément de politique publique qui ne peut gouverner les flux, alors que la question fondamentale pour la complémentarité urbain-rural est la mobilité des personnes pour des raisons productives, récréatives et résidentielles.

Le constat à faire est qu'il y a un **problème d'outils** : les **syndicats techniques sont tout à fait recyclables** pour d'autres missions avec comme maîtrise d'ouvrage les collectivités qui se posent la question "comment allons nous gagner de l'argent pour couvrir les dépenses publiques de transports, et de services collectifs"?

Pour aller plus loin :

Voir l'ouvrage de Yves Luginbühl, Janine Cohen « Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe » (2000). Il met en évidence que les territoires ne sont pas inépuisables, à rebours d'un discours qui clame la victoire définitive de la ville sur la campagne.

La récente publication (27 mai prochain) du réseau Terres en Ville avec le CERTU : cahier sur les champs urbains et les documents d'urbanisme.