



Commentaires scientifiques rapport final 1.1.2. ORATE

“Urban – rural relations in Europe”

Cemagref N. Bertrand, V. Briquel

9 décembre 2004

Analyse de la cohérence du rapport. Organisation des différents chapitres

Nous souhaitons tout d’abord souligner l’intérêt du rapport proposé ici sur la mise en perspective des relations rural urbain au niveau européen . Deux parti-pris caractérisent le rapport. Le premier est celui de l’échelle d’appréhension de cette inter-action, l’échelle régionale (Nuts 2 et Nuts 3) justifiée par la régionalisation de l’Europe et les préoccupations spatiales de cohérence et de cohésion régionale. Elle présente à la fois un intérêt certain et quelques limites dans l’analyse qui est proposée (voir suite du commentaire). Les relations rural-urbain (RUR) y sont présentées comme un phénomène majeur des changements structurels à l’œuvre dans des sociétés urbanisées actuelles (évolution des modes de vie, représentations, fonctions attribuées à l’espace). Le second parti pris est celui de l’urbain, le rural n’étant pas pris en compte dans ses spécificités mais du point de vue des attentes urbaines.

La cohérence du rapport s’appuie sur une question initiale fondamentale : celle de la pertinence d’une interrogation politique en termes de, et sur la base des, relations rural / urbain. Le rapport nous conduit à penser que oui (ce dont nous étions convaincu) en élargissant la notion commune d’urbanisation aux changements structurels, démographiques, culturels et économiques qui touchent l’espace et que les auteurs nomment la théorie de l’urbanisation différentielle. Partant de là, ils ré-interrogent ce rapport rural urbain dans un premier chapitre (*executive summary*). Les différentes questions et réponses qui y sont formulées (21 au total), sans être exhaustives, situent bien les dimensions du problème sur la pertinence des catégories et de leurs évolutions, sur les définitions, sur la dimension spatiale et politique de l’interaction, enfin sur la mise en balance des modes de régulation et de possibles recommandations. Cela a le mérite de décomposer la complexité du problème et de l’organiser ; ce premier chapitre constitue davantage une conclusion analytique ; les chapitres qui suivent en donnent logiquement le développement. Une réorganisation des dits chapitres aurait pu être proposée réunissant en fin de rapport l’analyse des politiques (chapitre 2) et les recommandations, mais cela n’a pas une incidence fondamentale sur l’analyse d’ensemble.

Analyse transversale critique du rapport

La pertinence des catégories

Le travail typologique présenté dans le chapitre 3 a le mérite de situer dans une perspective européenne les distinctions entre le rural et l’urbain. Il présente de ce fait des résultats originaux, qui ont pour effet d’interpeller le lecteur, par rapport aux distinctions auxquelles il est coutumier. Les remarques qui vont suivre ne sont pas une remise en cause de l’intérêt de ce travail, mais visent plutôt à préciser la signification des résultats obtenus pour analyser les RUR.

Pour arriver à construire une typologie harmonisée des régions européennes rendant compte de leur caractère urbain ou rural, il était clair, dès le départ, que les seules données utilisables ne pouvaient être que des données établies de manière comparable sur l’ensemble des régions Nuts 3, qui sont les unités d’analyse. De ce fait, la caractérisation des régions ne peut reposer que sur un nombre plus réduit de données que celles dont on peut disposer dans chaque pays. Comme l’indique le rapport, les résultats ont tendance à lisser les différences révélées par des typologies nationales, encore que, comme il est également indiqué, la typologie harmonisée pouvant être transposée à l’échelle des régions Nuts 5, les différences avec les typologies nationales sont moins saillantes à ce niveau.

Pour ces raisons, il y a peu de remarques à faire concernant le choix des données utilisées ou leur comparabilité. On se contentera de signaler qu’on a du mal à trouver la définition de certains indicateurs établis à partir des données mobilisées, comme ‘market accessible from each Nuts 3’ ou

‘index of population centrality’, ou qu’on peut s’interroger sur les modes d’établissement des données Corine Landcover qui font apparaître l’importance des surfaces artificialisées en Hongrie, Roumanie ou Bulgarie.

Les remarques concernent plus la signification et la portée de la typologie harmonisée, compte tenu notamment des sélections successives (ou introductions) de données effectuées lors de sa construction. En fait, parmi les données initialement prises en compte, des analyses statistiques ont peu à peu amené à éliminer des données de ‘flux’ (population accessible from each Nuts 3, trips generated per person), et à ne conserver que des données de ‘structure’ (densité de population, % de surfaces artificialisées). On est conduit à se demander, comme dans toute typologie, dans quelle mesure les résultats sont sensibles aux seuils retenus (la France ou les pays danubiens apparaissent assez uniformes, par rapport à l’Italie notamment) ou au choix des variables finalement retenues. Mais la typologie harmonisée est avant tout ‘structurelle’ ; on se rend compte par la suite des limites qu’elle présente quand il s’agit d’étudier les relations entre urbain et rural qui sont notamment basées sur des ‘flux’ et qui font l’objet des développements présentés dans les chapitres 4 à 6. Ainsi, l’introduction, au cours de la construction de cette typologie, des MEGA définies dans le projet 1.1.1, peut être conçue comme permettant de rendre compte d’influences exercées par les villes sur les espaces ruraux, mais il ne semble pas que les MEGA aient été définies sous l’aspect des ‘flux’ qu’elles peuvent générer sur les espaces proches de celles-ci, dans la même région NUTS3. De plus, les MEGA sont ‘affectées’, faute d’autre solution pratique, à la région NUTS3 de leur centre, même si les régions urbaines concernées peuvent correspondre à plusieurs régions NUTS3. En revanche, la prise en compte des MEGA permet à la typologie de rendre assez bien la position des régions par rapport à certaines fonctions exercées principalement par les villes (la création de richesse, l’accessibilité). Mais, faute de données mobilisées (ou mobilisables) les illustrant, la position des régions vis à vis de fonctions exercées principalement par les espaces ruraux (la production agricole et forestière, la préservation de la biodiversité ou d’autres fonctions environnementales) n’est pas analysée ; ainsi, on ne peut pas situer dans quelle mesure ces fonctions peuvent être mises en relation avec le caractère plus ou moins urbain ou plus ou moins rural des régions ou sont à l’origine de certains types de RUR.

De ce fait, cette typologie ne qualifiant que le caractère plus ou moins urbain ou rural des régions Nuts 3, ses résultats sont peu utilisés par la suite, quand bien même ils conduisent à certaines interrogations sur les RUR. Les ‘influences urbaines’ peuvent-elles être catégorisées ? Créent-elles certaines dynamiques favorisant l’intégration d’espaces ruraux dans des régions urbaines fonctionnelles, au bénéfice des villes et des campagnes, et quels sont les principaux vecteurs de cette intégration ? Est-il possible de développer le travail typologique en prenant en compte ces aspects ? Il est tentant de faire un parallèle avec le rapport final Espon 1.1.1 Potentials for polycentric development in Europe, où il semble que le travail typologique ait mieux permis d’avancer sur les effets potentiels d’un développement polycentrique du territoire européen.

Dans le cas présent, on peut néanmoins escompter que détailler la typologie à l’échelle des Nuts 5 puisse permettre de répondre à quelques questions, du style quelle est l’étendue spatiale des ‘villes’ (les MEGA ou éventuellement d’autres catégories de régions urbaines), quels espaces sont soumis à des influences émanant des villes, ou dans quelle mesure ces ‘aires d’influence’ recoupent-elles des périmètres institutionnels ou d’actions intégrant les dimensions urbaines et rurales des territoires considérés. Ces questions sont en effet plus ou moins évoquées dans la suite du rapport, dans l’analyse des politiques.

L’analyse des politiques

Après avoir analysé et caractérisé les RUR, à défaut de ‘quantifier’ ces relations, une analyse de la régulation politique est proposée. Elle distingue très judicieusement trois échelles d’intervention, l’échelle européenne (appréhendée à travers l’analyse des objectifs de politiques européennes), l’échelle nationale (cernée par un questionnaire envoyé aux partenaires nationaux du projet ORATE

1.1.2., leur laissant le soin de faire le choix des politiques qui leur semblaient devoir être mentionnées), une échelle plus locale ou relevant d'initiatives publiques ou privées (identifiées également par l'envoi d'un questionnaire identique au précédent). L'écueil aurait été (c'est souvent le cas) de se perdre dans un essai d'exhaustivité entre les politiques qui directement ou indirectement ont un impact spatial. Les auteurs de l'étude évitent ce travers. Certaines réserves méthodologiques peuvent cependant être faites. A l'échelle européenne 7 politiques sont retenues en fonction de leur potentielle influence sur l'amélioration de la durabilité du rapport rural-urbain. Si le choix des politiques nous semble judicieux, le contenu que les auteurs mettent sur la notion de durabilité ne nous semble pas évidente ; on peut penser que le SDEC mentionné et des objectifs politiques fixées dans ce cadre soit leur référence. Une formulation plus claire aurait été appréciée.

A l'échelle nationale, le choix de l'enquête et la restitution des sélections de politiques sous forme descriptive (dont il faut cependant souligner la clarté) conduit à formuler quelques remarques de méthodes et de résultats. Tout d'abord il semble qu'il y ait un certain flou sur le terme « politique », faisant un amalgame entre des lois, des programmes, voir des plans qui selon nous auraient mérités d'être distingués. Au même titre, une claire identification des types de lois (en particulier celles qui relèvent du développement ou de la planification) dans les réponses aux questionnaires (il aurait donc fallu que soit clairement précisé dans le questionnaire le type de politiques que les auteurs souhaitaient voir sélectionner) aurait permis d'appuyer une remarque qui émerge au cours du rapport : l'importance de la gestion des sols et de la planification dans la régulation du rapport rural – urbain. Il semble qu'une telle hypothèse aurait pu être formulée dès le départ et constituer une forme de problématisation du questionnaire. Ce qui n'a pas été fait ; certains correspondants n'ont donc pas retenu de thème dans leur sélection. Enfin, et concernant l'analyse des politiques, on peut regretter qu'il n'y ait pas eu d'analyse de cohérence d'objectifs entre politiques mentionnées à l'échelle européenne ou au niveau national. Les conclusions sur la faiblesse de la prise en compte explicite des effets des politiques sur les RUR nous apparaissent effectivement très justes et adaptées au cas de la France, bien qu'un certain nombre de lois nouvelles nationales (LOADDT, SRU, loi Chevènement sur l'intercommunalité) nous semblent mieux répondre à cette question, par leurs attentes tout du moins. Par ailleurs, il nous a semblé surprenant de ne pas voir figurer la France dans cette revue nationale, des contacts pour le questionnaire ayant été pris.

Enfin, il nous semble qu'il aurait pu y avoir une réflexion sur trois autres dimensions d'un tel contexte : tout d'abord la plus ou moins grande centralisation / décentralisation des systèmes nationaux qui vont jouer sur le contexte de mise en œuvre des politiques ; d'autre part le concept de durabilité, largement revendiqué dans les politiques nationales aujourd'hui dans le cadre européen, mais porteur de significations et d'impact différents sur la façon dont les RUR sont envisagées ; enfin la segmentation thématique des niveaux décisionnels nationaux, voire européens, qui ne contribuent pas à cette mise en compte des RUR.

Le chapitre 5 offre un intéressant développement sur le marché foncier comme question centrale à la maîtrise de l'étalement urbain et une interrogation sur les modes de régulations publiques possibles. Si la démonstration est claire et les ressorts de la spéculation foncière bien identifiés, il est cependant dommage de ne pas avoir été plus avant dans une évaluation de mise en œuvre des outils de planification qui, même s'ils font partie d'un contexte national de décision décentralisée (ce que critique l'auteur), sont nombreux et souvent sous-utilisés. L'auteur évoque très judicieusement la question (voire le problème) du portage foncier des collectivités locales et de l'absence d'une taxation adéquate de la propriété foncière.

Les « recommandations » constituent toujours une phase délicate, pas tant face au risque de s'engager dans de fausses voies, mais davantage de laisser croire qu'il existe des recettes à appliquer partout. Là encore le rapport évite cet écueil et propose dans le cadre du SDEC et des contextes nationaux ce qu'il serait possible d'améliorer et de promouvoir dans les politiques européennes déjà citées. Cela reste tout de même largement inféodé à une mise en pratique d'une prise de conscience au niveau européen (au-delà des seuls objectifs politiques que propose le SDEC) de la question régionale et territoriale,



mais également de l'importance, dans la cohérence spatiale et de la cohésion économique et sociale, des RUR.

Le dernier paragraphe des recommandations (6.4.4.) souligne l'importance du changement d'échelle qui permettrait d'avoir prise sur ces rapports entre l'urbain et le rural : modes d'intervention publique sur le marché foncier (nous pouvons très largement rapprocher cette recommandations des EPF – Etablissements public fonciers - en France), requalifications de friches urbaines (encore peu développées en France), expériences de densification, coopération public-privé (en France très largement insuffisante), participation du public aux procédures (qui pose en France, comme dans d'autres pays européens, le problème de la capacité à la mobilisation collective de la société civile) ; en bref l'établissement d'une gouvernance sur la régulation des rapports rural- urbain. Comme la fin du chapitre introductif le mentionnait déjà, les auteurs du rapport situent alors d'autres pistes d'investigation. Des recherches menées au niveaux européen, sur certaines dimensions des RUR ont pu apporter des éléments d'analyse et l'identification de pratiques européennes intéressantes sur le sujet (NEWRUR 2001-2004, 5me PCRD).