



RURALITE-ENVIRONNEMENT-DEVELOPPEMENT

association internationale

Présidence du Mouvement Européen de la Ruralité
1er Vice-présidence du Groupe consultatif « développement rural » de l'U.E.
Membre du Groupe de liaison entre le CESE et la société civile
Statut participatif auprès du Conseil de l'Europe
Présidence du Regroupement OING « Monde rural et environnement »

Rue des Potiers, 304, B-6717 Attert
tel : +32/63230490 – fax : +32 63230499
red@ruraleurope.org - www.ruraleurope.org

Une approche polycentrique basée sur les pôles urbains et ruraux

Un enjeu pour réussir la cohésion du continent européen¹

Patrice Collignon

*Directeur de l'association internationale R.E.D.
Président du Centre européen d'Intérêt rural et environnemental (CEIRE)*

1. Introduction

Des mutations sociales et territoriales dictées par l'économie

Partout au monde, le développement des économies emprunte les mêmes voies : les activités et services, à l'exception de l'extraction ou de la production des matières premières, se concentrent dans les secteurs les plus peuplés, les plus accessibles... Les migrations de populations vers les zones d'emploi renforcent cette concentration, obligeant à prendre des mesures souvent hâtives en matière d'infrastructures, de logement, de réponse aux besoins de première nécessité,...

Il faut toutefois, sans nier les progrès considérables accomplis pour l'homme grâce à l'essor économique, prendre conscience que cette marche en avant à rythme forcé s'accompagne de dégâts collatéraux qui sont au cœur des grandes questions planétaires actuelles. Parmi celles-ci : la déstabilisation des sociétés et territoires ruraux, les crises et violences urbaines, le réchauffement de l'atmosphère, le fossé nord-sud qui se creuse,...., la réduction de la biodiversité, la montée des extrémismes, avec en corollaire la banalisation du terrorisme et le recours systématique aux conflits...

L'Union européenne, si elle a pu maintenir la paix, n'arrive pas, sur fond de crises et d'un chômage important, à construire l'Europe sociale attendue. Et le coup porté au projet de constitution européenne n'a pas permis de lui offrir un cadre politique qui puisse répondre aux attentes sociales des citoyens.

Renforcer la territorialisation des politiques

Il faut redonner de l'espoir et un pouvoir d'initiative aux peuples en osant une véritable politique européenne d'aménagement et de développement durable qui s'appuie sur un schéma de développement ambitieux de l'espace européen où les principes de cohésion sociale, économique et territoriale s'entendent entre les Etats mais trouvent aussi leur application au sein des régions entre des Pôles Urbains et des Pôles Ruraux en interrelations fortes et équilibrées.

La **territorialisation** convergente des politiques de cohésion et de développement rural est, dans ce cadre et sur ces bases, un enjeu majeur. Elle aurait pour effet, pour peu qu'on s'adosse sur les principes fondamentaux de gouvernance participative, d'offrir des perspectives lisibles aux citoyens sur les grandes questions qui les préoccupent et d'optimiser dans un contexte budgétaire difficile, la mise en œuvre des moyens financiers.

Des zones rurales : une réalité diversifiée dans l'Europe

Les zones rurales se caractérisent par une très grande diversité de situations, depuis les zones rurales reculées en proie au dépeuplement et au déclin jusqu'aux zones périurbaines soumises à la pression croissante des centres urbains. D'après la définition de l'OCDE, fondée sur la densité de population, les régions rurales représentent **92 % du territoire** de l'UE-25. En outre, 19 % de la population vit dans des zones à prédominance rurale, et 37 % dans des zones à composante rurale significative. Ces régions produisent **45 % de la valeur ajoutée brute** (VAB) de l'UE-25 et **53 % de l'emploi**. Les secteurs agricole et agroalimentaire représentent ensemble une part importante de l'économie de l'UE, puisqu'ils totalisent 15 millions d'emplois (8,3 % de l'emploi total), alors que la sylviculture et activités connexes emploient quelque 3,4 millions de personnes.ⁱⁱ

2. Le modèle polycentrique urbain en manque de cohésion

Dans le modèle de développement polycentrique proposé notamment par le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), seules les entités urbaines (villes, agglomérations,...) sont aujourd'hui **réellement identifiées** en pôles de développement. Il est ainsi couramment admis que le **développement diffusé** dans les espaces ruraux est **attaché aux villes**, dépendant de leur dynamisme et de leur rayonnement.

Les analyses statistiques n'isolent pas la **personnalité propre des territoires ruraux**. Leur développement est ainsi apprécié au travers du prisme de zone statistique portée par les villes.

Le développement des espaces ruraux est donc conditionné (pour les décideurs) par le développement des pôles urbains où se concentrent :

- l'économie et l'emploi dans des espaces d'activités installés gagnés sur le foncier rural « annexé » ;
- les services, l'offre culturelle et éducative ;
- les habitants dans des espaces qui ont été urbanisés sans avoir toujours recours à des stratégies affûtées.

Conséquences :

- des croissances urbaines périphériques sans coupures ou « conurbations » à :
 - o l'urbanisme parfois aléatoire
 - o l'image urbaine banalisée (traversée de grandes zones d'activités et d'habitation avant d'accéder au cœur urbain) ;
- des concentrations de logements en secteur dit périurbain au contexte social souvent tendu (mixité sociale en question, éloignement des services) ;
- des migrations de population vers les communes rurales de proximité (parfois rattrapées par la conurbation et qui deviennent des communes dortoir avec des populations nouvelles sans attachement culturel et social à la commune d'accueil) ;
- des migrations pendulaires quotidiennes entre domicile et travail.

Le fossé entre les territoires ruraux qui profitent ou subissent le rayonnement urbain (par proximité géographique ou lié aux infrastructures de déplacement) et ceux qui, de par leur éloignement, n'en bénéficient pas se creuse.

3. Les pôles ruraux : composante forte et indispensable de la cohésion

Ainsi, dans le modèle polycentrique articulé sur les seuls pôles urbains, les enjeux dynamiques des cohésions sociale, économique et territoriale se trouvent ainsi mis à mal alors qu'une des caractéristiques initiales communes aux Etats européens est d'avoir des espaces ruraux à l'expression culturelle et sociale forte, partout habités.

Sans appréciation du pouvoir et du potentiel d'initiative en développement des territoires ruraux, on se prive d'un véritable moteur social, économique et territorial pour le développement durable. Il convient alors d'organiser des échanges sociaux, économiques, territoriaux équilibrés entre les territoires ruraux et les pôles urbains.

La **reconnaissance des territoires ruraux en pôles de développement**, et non plus uniquement comme espaces naturels et agricoles, est un préalable pour stimuler des échanges équilibrés profitables entre les pôles urbains et les pôles ruraux et pour libérer la mobilisation convergente des acteurs urbains et ruraux.

Les territoires ruraux devenus pôles de développement sont en mesure de répondre en partenaires, mais selon des démarches programmées et prospectives, aux grandes questions urbaines et sociétales. Ils peuvent dans ce contexte accueillir de nouvelles populations en leur offrant un réel statut d'habitant. Ils sont à même d'offrir de nouvelles activités en lien avec le projet de territoire et les ressources locales ou qui s'inscrivent dans le contexte des interrelations avec les pôles urbains de proximité et les filières de développement auxquels ils participent.

En termes d'aménagement du territoire, cette approche multipolaire est aussi une réponse à l'extension continue des centres urbains ; elle permet, à travers des schémas d'urbanisme partagés entre pôles urbains et ruraux, de préserver des coupures vertes entre zones à plus forte concentration.

Notion de pôle rural de développement : esquisse d'une définition

Le **pôle de développement** est un **espace** (ensemble, système, pour reprendre une terminologie scientifique) **territorial habité** où les évolutions sociales, économiques et résidentielles sont conduites dans le cadre d'un projet intégré et prospectif de développement. Le pôle rural n'est pas une entité, une agglomération (bourg structurant, petite ville) mais le territoire rural dans son ensemble mû par un projet intégré de territoire.

Le **projet territorial de développement** peut être appréhendé (par analogie avec le monde de l'entreprise) comme étant le **projet d'entreprise** du territoire concerné.

- Il détermine les objectifs de résultat à court, moyen et long terme ;
- Il précise les orientations de développement, les moyens humains et matériels pour atteindre les objectifs de résultat fixés.

D'acception moderne, **l'élaboration et la conduite du projet de territoire doivent être participatifs**. La société civile, acteurs publics et privés, doit en être le partenaire.

Le développement local participatif en France et le programme **LEADER** de l'U.E. comptent parmi les dispositifs qui en précisent l'approche, mais des démarches de même type existent dans d'autres Etats.

Méthodologie et mesures en faveur des pôles ruraux

L'émergence et l'animation de ces pôles ruraux de développement doivent s'appuyer sur les principaux **éléments méthodologiques** suivants :

- des territoires de projet construits sur une ambition politique commune et sur une communauté d'intérêts économiques et sociaux ;
- des projets intégrés de développement durable à l'intérieur desquels les mesures d'accompagnement et de soutien s'inscrivent dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle ;
- un développement participatif et intégré, fondé sur un diagnostic partagé et une réflexion interdisciplinaire conduisant à une représentation commune de l'avenir d'un territoire ;
- une mise en œuvre collective et un partenariat local reposant sur une coopération entre institutions publiques et privées ;
- la coopération entre territoires ruraux et entre territoires ruraux et urbains, avec un travail en réseau qui favorise un processus de formation continue.
- un cadre d'évaluation, pour permettre l'efficacité et l'efficience des projets de développement territoriaux et leur durabilité.
- un soutien à l'innovation, à l'ingénierie et à la formation.

Quant aux mesures à privilégier au sein des politiques de développement régional :

- soutenir l'inscription des territoires ruraux dans des pôles de compétitivité à partir de leurs potentialités endogènes : agri-activités, produits et techniques à haute qualité environnementale, pôles bois... ;
- constituer et animer des chaînes multi-acteurs associant recherches, ingénierie, productions enracinées dans les territoires ruraux en interrelation avec l'offre universitaires et les pôles urbains ;
- soutenir le développement culturel et la création afin de développer des activités et des pôles culturels enracinés dans les territoires ruraux ;
- soutenir les démarches touristiques intégrées qui sont vecteurs d'échanges ville-campagne et de promotion des produits et services des territoires ;
- favoriser l'accès au haut débit en tous points des territoires ruraux pour une diffusion équitable aux résidents et aux acteurs économiques et culturels ;
- soutenir l'offre en logements dans des immeubles ruraux restaurés et au caractère préservé ;
- soutenir les dispositifs collectifs et innovants de déplacement des personnes ;
- accompagner les programmes intégrés en faveur des services aux habitants.

ⁱ Source : exposé de Gérard Peltre, président de R.E.D., lors des Open Days DG Region, octobre 2005

ⁱⁱ Extrait de COM(2005) 304 final - 2005/0129 (CNS) relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)