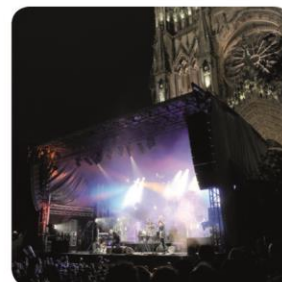
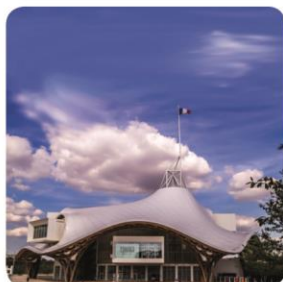
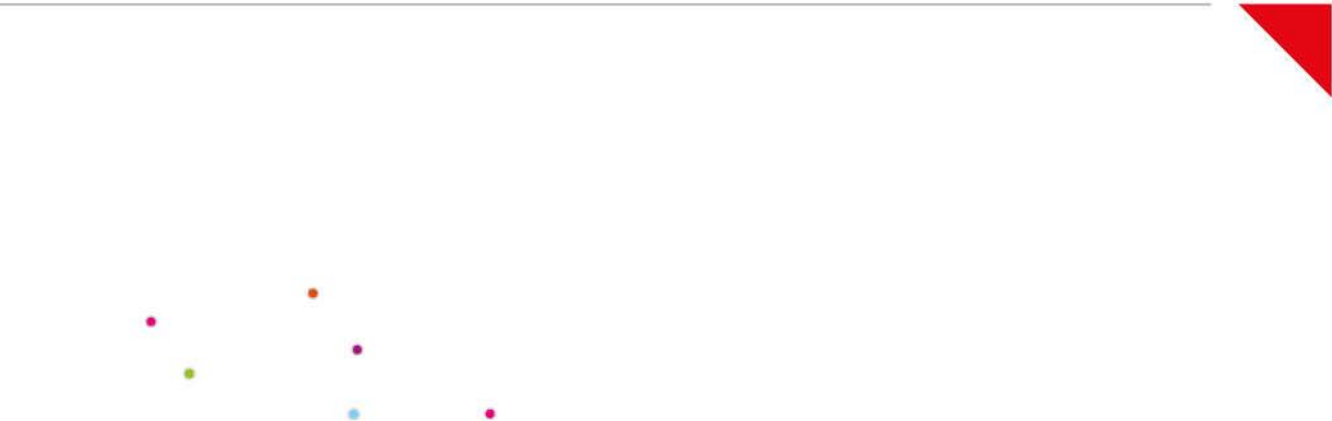


Les liens entre les espaces ruraux et urbains

JANVIER 2018





SOMMAIRE



-
- p.1 | **I. LA DUALITÉ URBAIN-RURAL : DES COMMUNAUTÉS DE DESTIN ENTRE VILLE ET CAMPAGNE QUI S’AFFIRMENT**
- 1 : Les quatre scénarios des nouvelles ruralités
 - 2 : Les enseignements de la prospective «nouvelles ruralités»
- p.3 | **II. LES RURALITÉS DANS LE GRAND EST ET LES LIENS AVEC L’URBAIN**
- 1 : La diversité de l’espace rural de la Région Grand Est
 - 2 : Un important soutien de la ville à l’économie rurale en termes d’emploi
 - 3 : Les territoires ruraux abritant des pôles supérieurs en équipements et services, privilégiés par les actifs travaillant en ville
- p.11 | **III. UN IMPORTANT POTENTIEL DE COOPÉRATION URBAIN-RURAL**
- 1 : La coopération par la gestion de services ou d’équipements communs
 - 2 : La coopération par intégration
 - 3 : La coopération par l’élaboration et la mise en œuvre de projets de territoire
 - 4 : La coopération par la planification spatiale
 - 5 : L’interterritorialité, source de nouvelles opportunités pour les liens ville-campagne
- p.17 | **IV. DES OBJECTIFS ET DES CHAMPS DE COOPÉRATION VARIÉS**
- 1 : Des axes de coopération multiples
 - 2 : Focus sur les projets alimentaires territoriaux
 - 3 : Les moyens pour favoriser la complémentarité des territoires
-

INTRODUCTION

Les agences d'urbanisme ont été mandatées pour réaliser un travail exploratoire démontrant les liens étroits qu'entretiennent les territoires urbains et les territoires ruraux. Cette approche devait mettre en évidence les dynamiques propres aux milieux ruraux et identifier un panel d'outils permettant de mettre en œuvre ces liens comme par exemple les contrats de réciprocité.

Pour appréhender la réalité du lien rural-urbain et les dynamiques en cours, plusieurs approches ont été combinées :

- le rappel des différentes mutations à l'œuvre au sein des "campagnes françaises" à partir des travaux prospectifs de l'INRA ;
- l'analyse des relations entre territoires ruraux et urbains du Grand Est notamment pour appréhender quels sont les moteurs de la croissance démographique des espaces ruraux ;
- l'interrogation des outils de coopération et de leur capacité à faire coexister et valoriser les solidarités et les dynamiques urbaines et rurales ;
- l'exploration des champs de coopération autour des relations ville-campagne.

I. LA DUALITÉ URBAIN-RURAL : DES COMMUNAUTÉS DE DESTIN ENTRE VILLE ET CAMPAGNE QUI S'AFFIRMENT

Le monde rural, longtemps assimilé au secteur agricole et à un lieu d'exode vers les villes, présente un paysage socioéconomique plus complexe et **les "ruralités ont remplacé la ruralité"**. La DATAR et l'INRA se sont interrogés sur cette recomposition des rapports villes-campagnes en établissant des scénarios d'évolution sur le long terme.

La prospective "Nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030" de l'INRA interroge les possibles mutations des liens urbain-rural à travers 4 scénarios. La prospective "Territoires 2040" de la DATAR étudie sept systèmes spatiaux dont celui des "espaces de faible densité" correspondant sensiblement à la notion de campagne.

Les deux études présentent des points communs, mais les méthodologies diffèrent. La prospective de la DATAR cherche à catégoriser le rural par la faible densité envisageant ainsi la possibilité d'espaces ruraux pouvant évoluer indépendamment des villes. La prospective de l'INRA prend le parti de ne pas donner de définition de l'urbain et du rural et met l'accent sur la diversité des interactions envisageables à partir des usages, des flux et des représentations d'acteurs.

C'est cette approche plurifonctionnelle des ruralités qui est présentée ci-après.

1. Les quatre scénarios de la prospective "Nouvelles ruralités"

Les devenir possibles des ruralités ont été définis à partir de quatre composantes qui concernent les mobilités, les dynamiques économiques, les ressources naturelles et patrimoniales et la gouvernance des territoires ruraux. Sont aussi prises en compte des évolutions globales comme le coût de l'énergie, le changement climatique et les technologies numériques.

- **Scénario 1 : les agglomérations se sont étalées et les campagnes se sont périurbanisées**

Ce scénario dit des "**campagnes de la diffusion urbaine**" décrit l'extension de l'habitat résidentiel dans l'aire des grandes agglomérations. Les métropoles concentrent les activités de pointe alors que les services liés à l'économie résidentielle constituent l'essentiel de l'activité des espaces périurbanisés. Les espaces intermédiaires sont dévolus à des activités à faible qualification dans l'industrie, la logistique et l'agriculture agro-industrielle. Une agriculture périurbaine s'est maintenue pour les besoins de proximité.

La lutte contre les impacts négatifs de la périurbanisation a donné lieu à la création de grands corridors écologiques et l'on assiste à une nette dissociation entre espaces agricoles et espaces naturels sanctuarisés.

Les institutions des agglomérations peinent à s'ajuster à une échelle métropolitaine toujours en extension et les conflits (foncier, eau) se multiplient. L'absence de politique foncière est compensée par des politiques nationales ou régionales de protection des espaces.

- **Scénario 2 : les territoires ruraux sont fréquentés par intermittence**

Ce scénario dit des "**campagnes intermittentes des systèmes métropolitains**" décrit des territoires ruraux connectés aux systèmes métropolitains où la mobilité est devenue un véritable mode de vie permettant à la population de profiter des avantages de la ville et de la campagne. Cette reconfiguration s'accompagne d'une patrimonialisation des espaces agricoles et naturels. L'agriculture répond à une forte demande en produits de proximité et de qualité et à des fonctions d'entretien des paysages et de gestion des écosystèmes.

La gouvernance, tournée vers le renforcement de l'attractivité des territoires, associe acteurs publics et privés et varie selon le degré d'implication des collectivités territoriales allant d'une logique de clubs à des modèles plus construits (inspirés des parcs naturels régionaux) dans le but de concilier les usages des différents acteurs.

Les relations interterritoriales entre territoires ruraux et métropoles permettent de mieux penser l'organisation des transports, de l'urbanisation et des logements.

- **Scénario 3 : l'arrêt de la périurbanisation change radicalement les rapports ville-campagne**

Ce scénario dit des "**campagnes au service de la densification urbaine**" résulte d'une rupture très forte dans les mobilités individuelles. La concentration des personnes vers les espaces métropolitains conduit à un nouvel épisode "d'exode rural" et s'accompagne d'une relocalisation des activités économiques vers les polarités principales et d'une spécialisation des espaces ruraux dans des fonctions logistiques, énergétiques ou écologiques au service des espaces urbains.

De vastes espaces protégés sont dédiés à la gestion de la nature avec quatre fonctions principales : la préservation des ressources, la biodiversité et la fixation du carbone et la protection contre les risques naturels.

Les grandes régions européennes, en lien avec les métropoles, mettent en œuvre des politiques volontaristes en matière de transport, d'urbanisme et d'habitat. Les espaces naturels sont gérés par l'Etat agissant dans le cadre de politiques environnementales internationales.

- **Scénario 4 : les territoires ruraux se structurent autour de réseaux de ville**

Ce scénario dit des "**campagnes dans les mailles des réseaux des villes**" prévoit une réorganisation des rapports ville-campagne et l'orientation des migrations résidentielles vers les villes moyennes et petites grâce à une planification efficiente. Cette complémentarité ville-campagne s'appuie sur une économie diversifiée et sur les outils numériques qui facilitent les relations entre les territoires.

Cette imbrication des espaces se traduit par des paysages complexes au profit d'un cadre de vie et de fonctions écologiques renforcées. La diversité des agricultures est articulée avec la gestion des écosystèmes et des paysages.

La maîtrise des équilibres entre les différents usages et usagers du territoire a contribué au développement de nouvelles formes de gouvernance s'appuyant sur des projets de territoire partenariaux. La mise en place de ces projets a été rendue possible par un soutien important à l'ingénierie territoriale, notamment pour développer les outils de planification et développer l'interterritorialité, et par des politiques de redistribution financière associée à une solidarité locale.

2. Les enseignements de la prospective "nouvelles ruralités"

Au regard de la transformation sociologique profonde des campagnes sous l'effet de la périurbanisation, la prospective "nouvelles ruralités" souligne :

- **La nécessité d'une alliance entre villes et campagnes face à la complexité des processus en cours.** Les campagnes ont besoin des villes pour créer des richesses et réciproquement les villes ont besoin des campagnes pour offrir des lieux de vie attractifs, assurer une production agricole diversifiée, préserver la qualité des paysages, veiller à la reproductibilité des ressources naturelles et au maintien de la biodiversité.
- **La nécessité d'innover dans la gouvernance des territoires** pour prendre en compte les comportements des ménages, notamment en termes de mobilité, la diversité des usages des territoires et les équilibres économiques, écologiques et sociaux à garantir aux échelles régionale, nationale et européenne.

II. LES RURALITÉS DANS LE GRAND EST ET LES LIENS AVEC L'URBAIN

1. La diversité de l'espace rural de la Région Grand Est

Les liens entre les espaces ruraux et urbains ont souvent pris une dimension institutionnelle à travers les syndicats de gestion (transports, eaux, déchets, etc.), les établissements publics de coopération intercommunale ou bien encore les schémas de cohérence territoriale.

Mais il en est d'autres qui ne résultent pas nécessairement de partenariats entre territoires, qui apportent néanmoins quotidiennement leur contribution à l'activité économique des uns, au maintien ou à l'accroissement de la population des autres.

Ce sont les mobilités domicile-travail des territoires ruraux vers les espaces urbains. Les dénominations sont réductrices tant les réalités géographiques sont diverses. Aussi l'étude privilégie-t-elle le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, c'est-à-dire le bassin de vie. Il sera rural quand plus de la moitié de sa population réside dans des carreaux de 1 km de faible densité.

Illustration 1



... en termes de densité démographique

Parmi les 158 bassins de vie du Grand Est, 108 sont ruraux au regard de la définition précédente. En 2013, un peu moins de 1,9 million de personnes y résident, soit à peine plus d'un tiers des habitants de la région sur une superficie qui couvre plus des deux-tiers du territoire régional. La densité démographique y est en moyenne de 47,6 habitants par km², quasiment identique à celle des espaces ruraux en province (47,9).

Cette moyenne n'en cache pas moins de fortes disparités (cf. illustration 2). La région se révèle en effet scindée en deux parties : la première composée de la Champagne-Ardenne, de la Meuse et de l'ouest vosgien où la densité est relativement faible, la seconde constituée des autres territoires lorrains et de l'Alsace où elle est particulièrement élevée, nettement supérieure à la moyenne de province.

Illustration 2

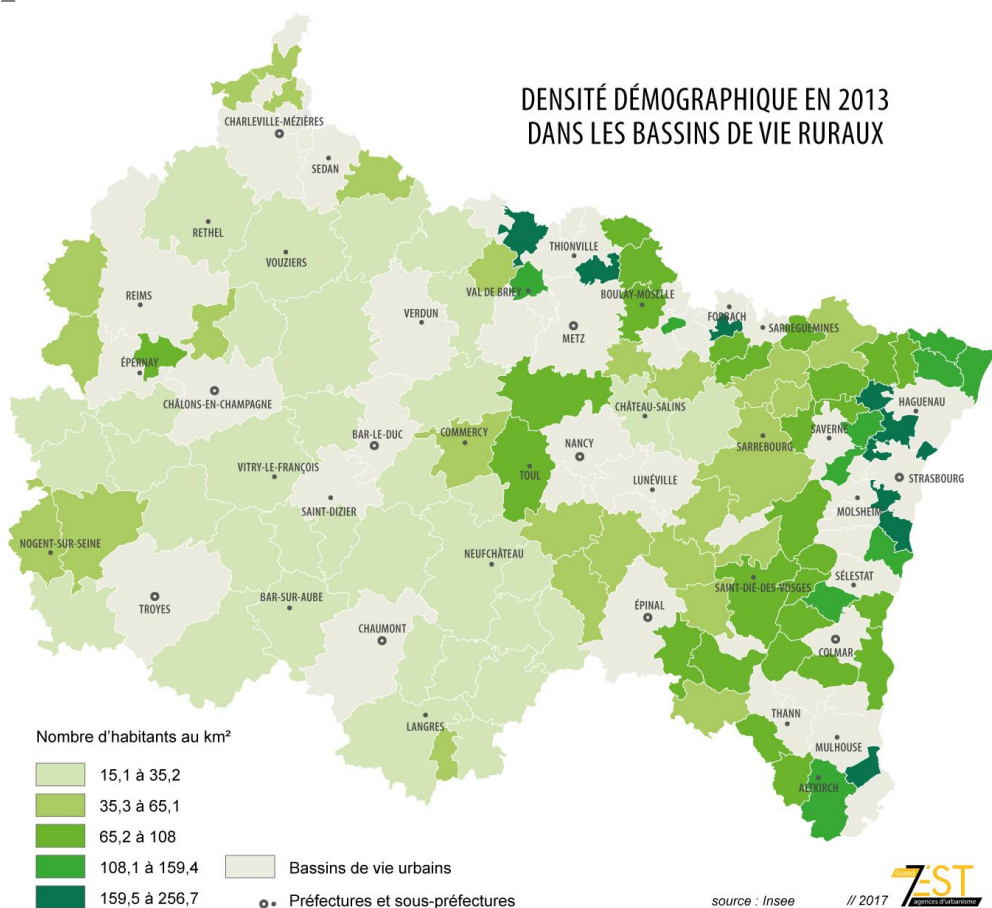
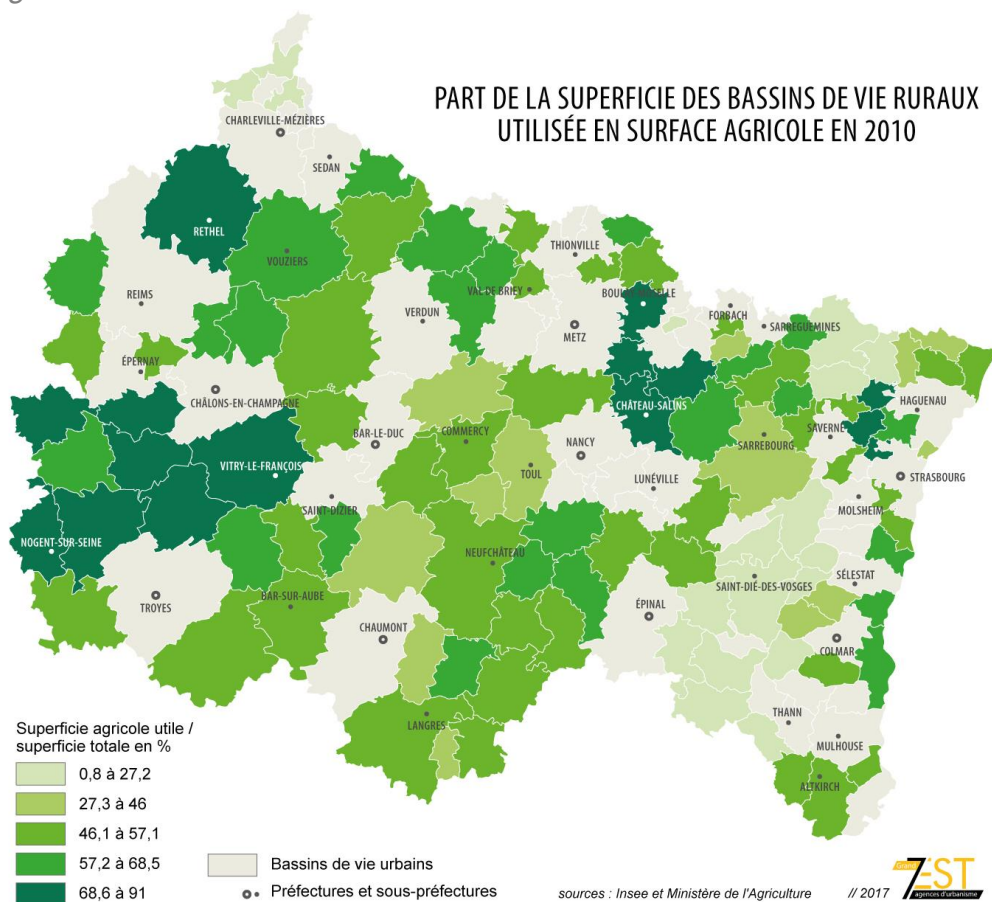


Illustration 3



... en termes de place de l'agriculture

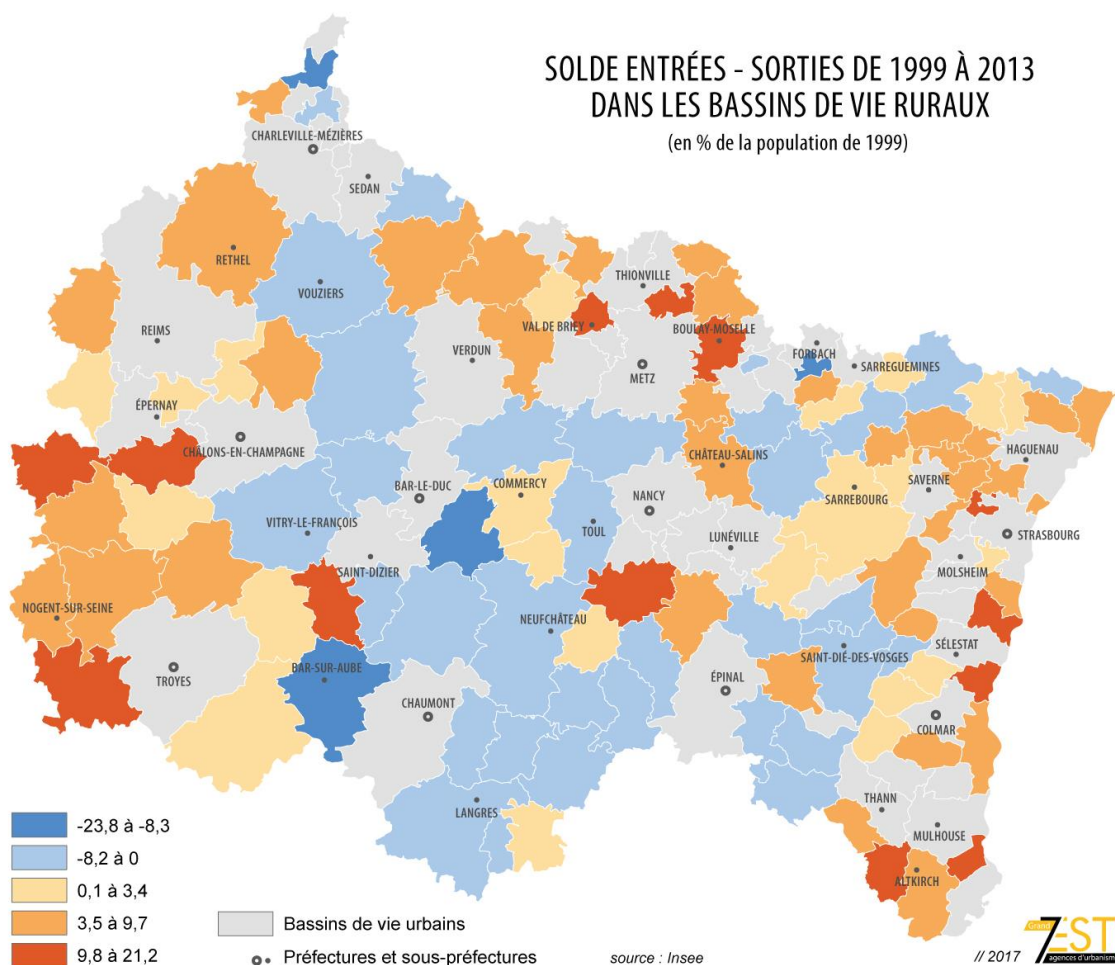
Mais cette partition selon la densité démographique ne traduit pas la place de l'agriculture dans les territoires (cf. illustration 3). La densité dans les bassins de vie ruraux n'est en effet pas corrélée à la proportion de terres agricoles¹.

... en termes d'attractivité pour la population

La diversité de l'espace rural s'illustre aussi à travers l'évolution démographique, en particulier le solde des entrées et sorties de 1999 à 2013. Si les campagnes se sont révélées plus attractives que les villes, avec un afflux net d'habitants pour les premières contre une perte nette pour les secondes, les évolutions n'en demeurent pas moins très contrastées d'un territoire à l'autre.

Les bassins de vie ruraux au solde négatif d'entrées-sorties sont disséminés dans la région mais l'Alsace, le nord de la Lorraine et l'ouest de la Champagne-Ardenne en sont quasiment dépourvus. Ces territoires qui enregistrent plus d'arrivées que de départs sont à proximité de pôles urbains importants et bénéficient de l'attractivité des pays frontaliers ou de régions voisines.

Illustration 4



... en termes de navetteurs vers la ville

Enfin, la diversité de l'espace rural se manifeste également dans la proportion d'actifs ayant un emploi qui travaillent dans un pôle urbain². La proportion à l'échelle de la région est d'environ un sur trois, comme en province, mais elle masque de fortes disparités. Elle est par exemple de

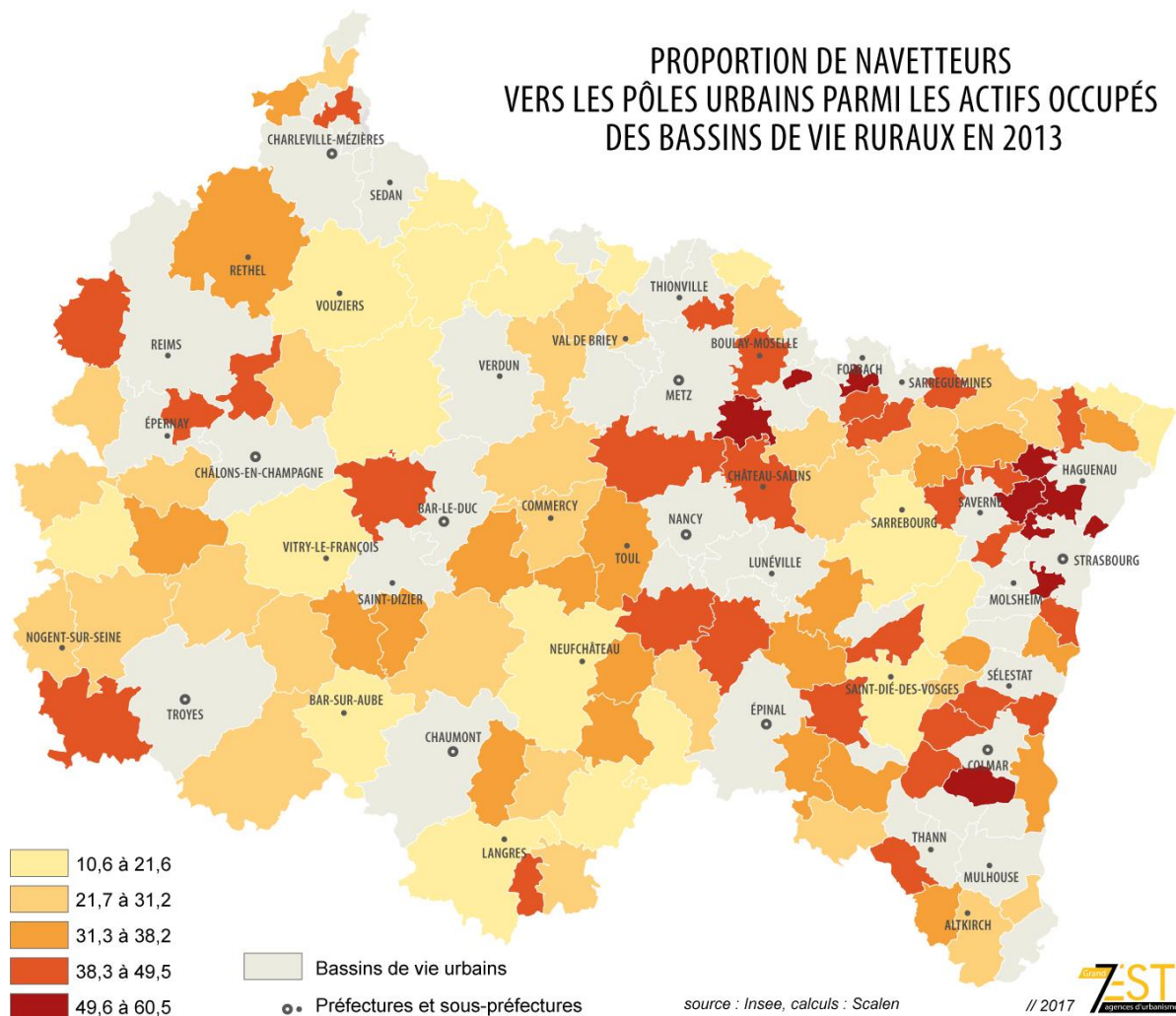
¹ La surface agricole utilisée comprend les superficies des terres labourables, des cultures permanentes, de légumes, de fleurs et d'autres cultures ainsi que les superficies toujours en herbe. Elle n'inclut pas les bois et forêts, dont la surface est vaste, dans les Vosges notamment.

² Les pôles urbains à destination des navetteurs d'un bassin de vie rural sont toujours situés en dehors de ce bassin. Ils sont exclusivement en territoire français.

seulement 13 % dans le bassin de Neufchâteau situé à l'ouest des Vosges quand elle dépasse 60 % dans les bassins de Truchtersheim et de la Wantzenau près de Strasbourg.

L'ajout des navetteurs travaillant à l'étranger, le plus souvent en milieu urbain, élève cette proportion à des niveaux comparables, voire supérieurs, dans certains territoires frontaliers de Lorraine ou d'Alsace. A l'échelle du Grand Est, la proportion incluant les travailleurs transfrontaliers dépasse 40 % et se révèle bien supérieure à celle de la province, voisine de 35 %.

Illustration 5



2. Un important soutien de la ville à l'économie rurale en termes d'emploi

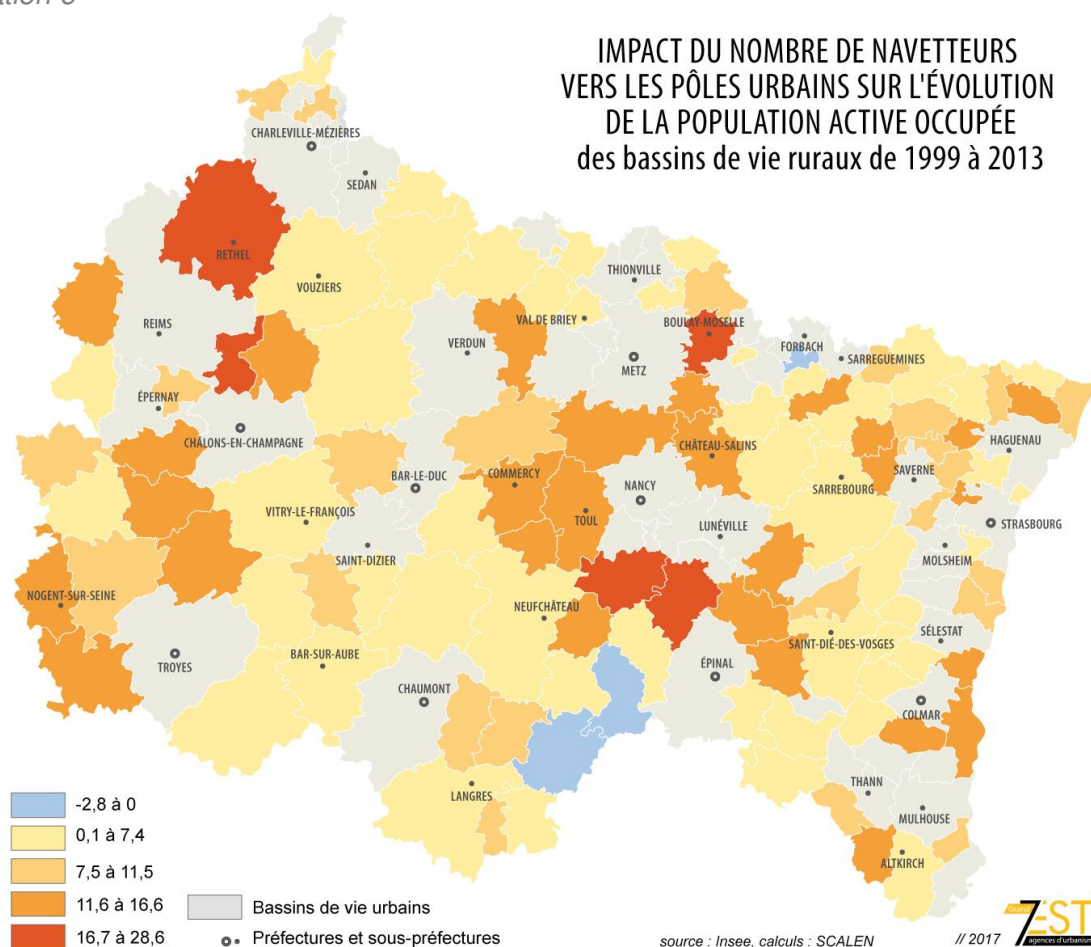
Des navetteurs vers la ville essentiels à la croissance de la population rurale ayant un emploi...

Dans l'espace rural du Grand Est, la croissance de l'emploi s'est révélée bien faible de 1999 à 2013, ne dépassant pas 2,3 %, mais celle des actifs ayant un emploi a atteint 9 %. Ces derniers ont été de plus en plus nombreux à se rendre dans les pôles urbains pour y travailler.

Le nombre de navetteurs des campagnes vers les villes a en effet augmenté de 31 % dans le Grand Est. Une telle progression contribue pour l'essentiel à la croissance de la population active occupée en milieu rural.

L'impact le plus fort apparaît dans les bassins de vie situés à proximité des principaux pôles urbains, notamment aux abords de Nancy, Metz et Reims. Il est en revanche très faible, voire négatif, dans deux couloirs d'axe nord-sud où les pôles urbains sont de taille plutôt réduite. L'un se situe aux confins de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine, l'autre s'étend sur les contreforts et le long du massif vosgien.

Illustration 6



... mais leur forte progression est indépendante du dynamisme économique des pôles urbains

Quels sont les facteurs à l'origine d'évolutions si différenciées selon les territoires ? Des estimations économétriques permettent de les déterminer et d'en mesurer l'impact.

Bon nombre de personnes qui s'installent à la campagne sont des navetteurs et bien des ruraux déjà installés ont un emploi à la ville. La modélisation retenue suppose donc un effet moteur de la croissance de l'emploi en milieu urbain sur l'évolution du nombre de navetteurs. Or le premier enseignement de ces estimations est qu'il n'en est rien.

Dans le Grand Est, la croissance de l'emploi dans les villes n'exerce pas d'effet d'entraînement sur le nombre de navetteurs en provenance des campagnes. Si l'on s'intéresse seulement à la croissance de l'emploi des plus grands pôles urbains, comptant au moins 30 000 emplois en 1999, le constat demeure. Si l'on privilégie les plus dynamiques en termes d'emplois, le résultat est également inchangé.

... et dépendante de l'évolution des flux transfrontaliers et du marché du travail local

En revanche, l'évolution des flux transfrontaliers et du marché du travail local sont deux facteurs qui influent sur les déplacements d'un bassin de vie rural vers un pôle urbain. Orientés à la hausse près de la frontière luxembourgeoise, à la baisse le long de la frontière allemande, les flux transfrontaliers freinent dans un cas, redynamisent dans l'autre la progression des mobilités domicile-travail vers les pôles urbains situés en France. Sous leur pression, les liens entre les territoires ruraux et urbains se sont distendus dans le nord de la Lorraine ou resserrés en Alsace.

Les liens entre les campagnes et les villes dépendent également des opportunités d'emplois que les ruraux en âge de travailler sont susceptibles de trouver sur place. Plus elles augmentent, moins ils sont enclins à se rendre en ville pour y travailler, toutes choses égales par ailleurs. Ainsi, dans un bassin de vie rural du Grand Est, qui compte un emploi de plus en 2013 qu'en 1999 pour

10 habitants en âge de travailler, la croissance des mobilités domicile-travail vers les pôles urbains est affaiblie de 12,5 points. Cet effet est bien plus limité en province, ne dépassant pas -7 points. **Dans les campagnes de la région, la détérioration du contexte local de l'emploi resserre plus qu'en province les liens entretenus avec les espaces urbains via les navetteurs.**

3. Les territoires ruraux abritant des pôles supérieurs en équipements et services, privilégiés par les actifs travaillant en ville

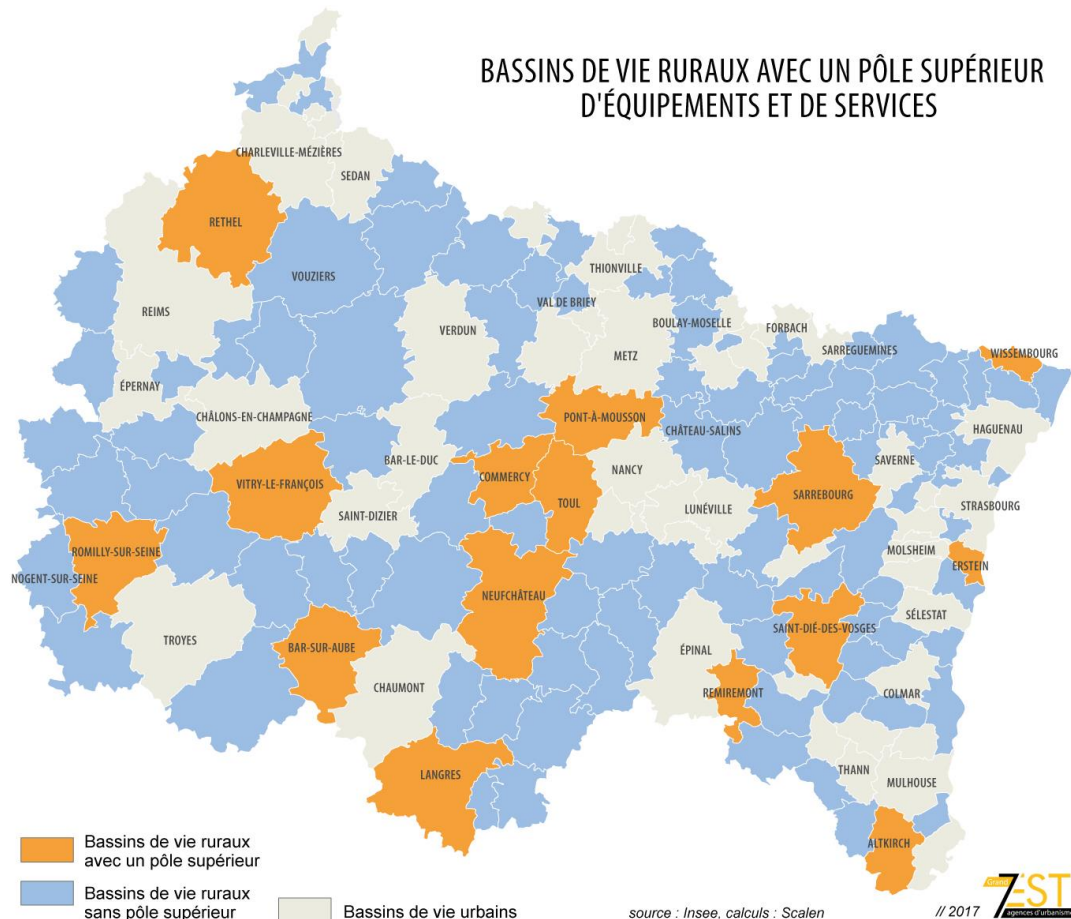
Des facteurs autres que démographiques ou inhérents à l'emploi sont susceptibles de déterminer la croissance du nombre de navetteurs des campagnes vers les villes. Mais, d'après les estimations économétriques, ni le niveau de revenu des ménages, ni le poids de l'agriculture, ni la dimension touristique, ni la présence d'infrastructures ferroviaires, ni la connectivité n'ont eu cette influence.

En revanche, **la présence d'un pôle supérieur d'équipements et de services dans un bassin de vie rural a fortement incité les actifs, notamment ceux ayant leur emploi en ville, à s'y installer ou à y rester.** Il majore la croissance des mobilités domicile-travail de 18 points entre 1999 et 2013. Par définition, le bassin de vie rural permet un accès aux équipements et services les plus courants, le pôle supérieur à la moitié au moins des équipements et services considérés de gamme supérieure par l'Insee. Ceux-ci couvrent principalement le domaine de la santé (ex : présence d'établissements ou de médecins spécialistes) mais couvrent aussi ceux de l'enseignement (lycée ou d'un centre d'apprentis hors agriculture), du commerce (ex : hypermarché) et de la culture (présence d'un cinéma, d'un théâtre ou d'un musée).

Dans les territoires ruraux abritant un tel pôle, **cet effet** est toujours supérieur à celui relatif à l'emploi évoqué précédemment. Il **se révèle** en outre **deux fois supérieur à celui mesuré en province si bien que la part des actifs occupés travaillant dans un pôle urbain y est plus élevée de 5 points en 2013.**

15 des 108 bassins de vie ruraux du Grand Est sont des pôles supérieurs d'équipements et de services. Ils représentent environ un quart de la population et de la superficie rurales.

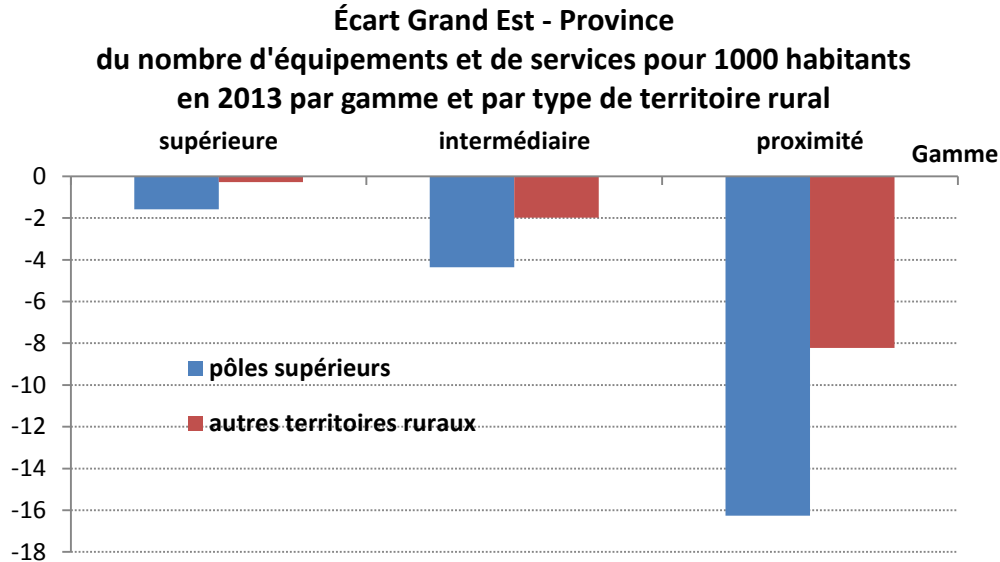
Illustration 7



Des pôles privilégiés dans un espace rural moins bien doté qu'en province...

La dotation en équipements et services dans l'espace rural régional est plus faible qu'en province, ce qui incite sans doute les navetteurs potentiels à privilégier ces pôles supérieurs. Le déficit le plus marqué concerne les services aux particuliers, dans une moindre mesure le commerce et la santé, voire l'enseignement.

Illustration 8



Sur un territoire régional moins bien doté, les navetteurs potentiels des campagnes vers les villes opteraient donc en priorité pour les pôles supérieurs qui offrent une plus grande palette d'équipements et de services.

... et plus dépendants de l'emploi urbain

Dans le Grand Est, l'activité économique de ces pôles est insuffisante pour irriguer les territoires ruraux alentour. L'évolution de l'emploi y est plus défavorable que dans les autres bassins de vie ruraux de la région, ce qui ne s'observe pas en province. En outre l'emploi présentiel y est moins développé. **Dans le Grand Est, les pôles supérieurs d'équipements et de services exercent moins qu'ailleurs une fonction de pôles relais de l'emploi.** Ils sont plus dépendants qu'en province de l'emploi des pôles urbains et, si l'on inclut les flux transfrontaliers, cette dépendance apparaîtrait plus grande encore.

Illustration 9

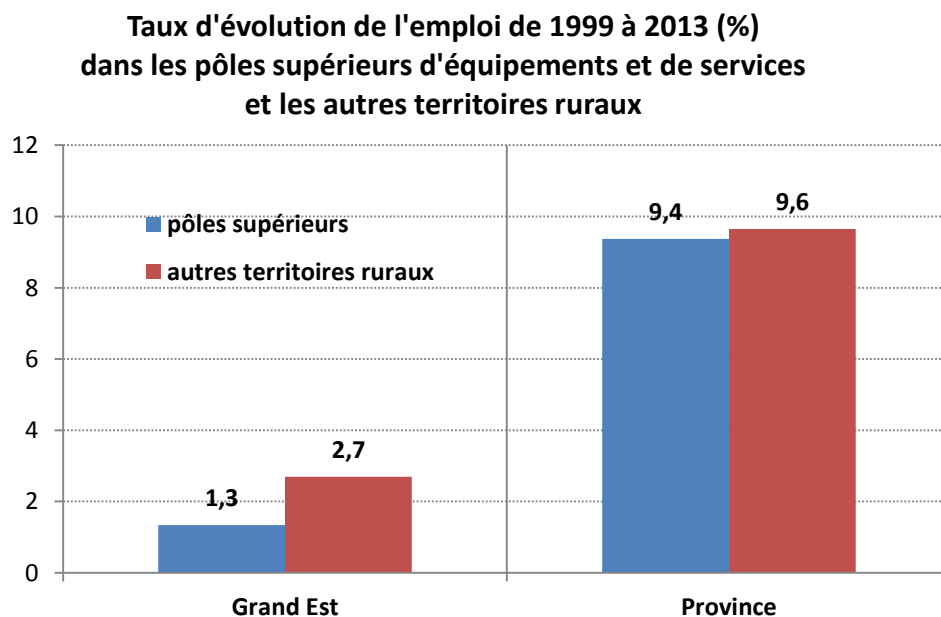


Illustration 10

**Nombre d'emplois présents
pour 1000 habitants des bassins de vie ruraux en 2013**

(source : Insee, calculs : SCALEN)

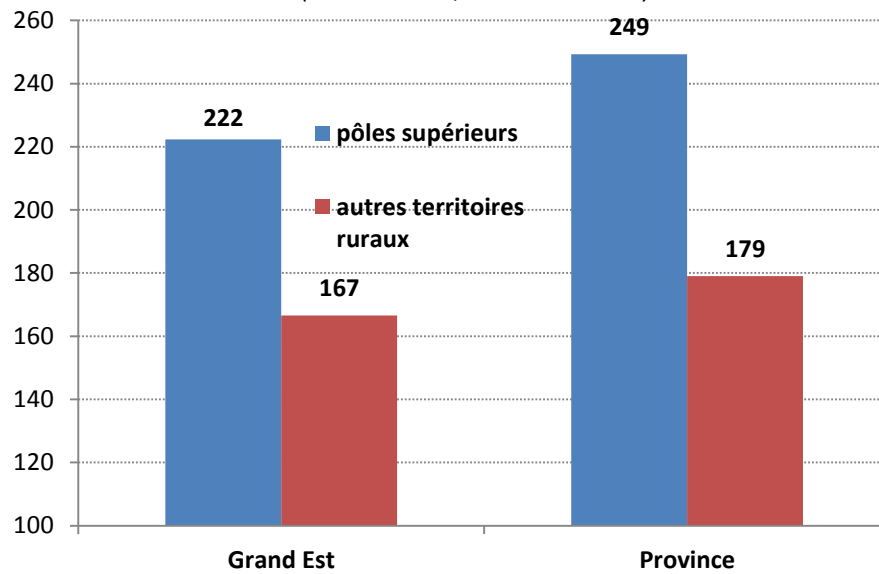
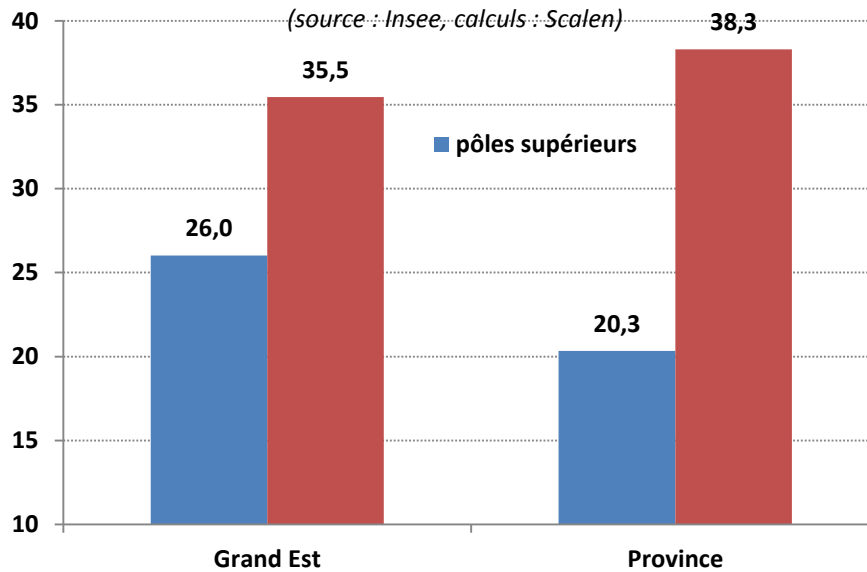


Illustration 11

**Part des navetteurs vers les pôles urbains
parmi les actifs occupés des bassins de vie ruraux en
2013 (%)**

(source : Insee, calculs : Scalén)



III. UN IMPORTANT POTENTIEL DE COOPÉRATION URBAIN-RURAL

Quels sont les outils de coopération mobilisables pour développer la coopération étant entendu que des partenariats peuvent se construire entre collectivités sans pour autant créer une structure administrative ad hoc ? A l'image du dialogue Sud-Alsace, des espaces de travail collaboratif et à géométrie variable permettent de travailler sur des solutions à des problèmes communs sans créer d'emblée de strate institutionnelle supplémentaire. Des projets peuvent également être mis en œuvre dans le cadre de partenariats formalisés sous forme de conventions ou d'ententes.

Les dispositifs de dialogue et de coopération entre villes et campagnes représentent un potentiel important de coopération qui comprend :

Des outils "anciens" créés pour gérer des fonctions "spécifiques" (eau/assainissement, collecte et traitement des déchets, transports, équipements, ...) et des coopérations plus "transversales" qui s'appuient sur des structururations très variées :

- les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de plus en plus "urbains et ruraux",
- les territoires de projets mis en œuvre à l'échelle de bassins de vie,
- les périmètres de SCoT très liés à l'évolution de la géographie des EPCI,
- des outils "nouveaux" porteurs d'alliances interterritoriales et de réciprocité.

1. La coopération par la gestion de services ou d'équipements communs

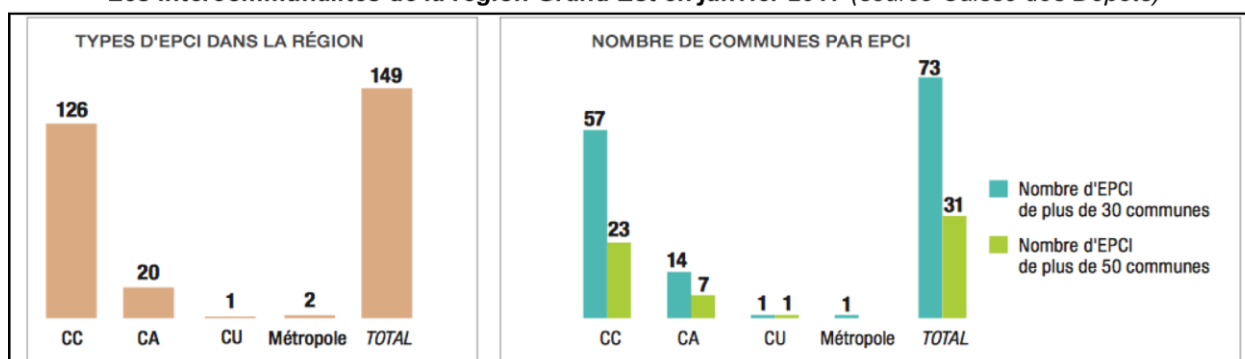
Au 1^{er} janvier 2017, le Grand Est comptait 122 syndicats à vocation multiple, 286 syndicats mixtes et 1 028 syndicats à vocation unique. Conçus pour répondre aux besoins croissants des populations en services et équipements, **ils ont constitué le fondement de la coopération intercommunale mais sont en régression du fait de l'élargissement des compétences des EPCI à fiscalité propre.**

Les objets de coopération présentent de forts enjeux pour le développement local (alimentation en eau, assainissement, collecte des déchets, transports, etc.) mais ils ont plutôt pour logique des "coopérations utilitaristes" pouvant être perçues comme asymétriques en faveur des villes.

2. La coopération par intégration

Au 1^{er} janvier 2017, les 5 136 communes de la Région Grand Est sont regroupées au sein de 149 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) contre 249 avant la réforme territoriale résultant de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015, soit une baisse de 40 % par rapport à 2016.

Les intercommunalités de la région Grand Est en janvier 2017 (source Caisse des Dépôts)



Les EPCI à fiscalité propre et les pays, qui sont les structures territoriales les plus actives sur la question du lien urbain-rural, ont connu les plus fortes évolutions. La montée en puissance et en "géographie" des EPCI à fiscalité propre a eu ainsi plusieurs conséquences en termes de liens entre les territoires de la Région Grand Est dont :

- l'élargissement des périmètres avec notamment 31 EPCI de plus de 50 communes et le record de la plus grande communauté urbaine pour le Grand Reims et ses 143 communes,
- **la généralisation de la mixité urbain-rural,**
- **un besoin accru de réciprocité urbain-rural au sein même des périmètres,**

une capacité à penser l'avenir des "villes-territoires" permettant de dépasser les approches défensives au profit d'un modèle mieux équilibré permettant de traiter les enjeux transversaux qui ont généralement un impact important en termes environnementaux.



Pour les collectivités concernées, cette recomposition implique une prise en compte affirmée des solidarités rural-urbain qui n'est pas sans soulever plusieurs questions dont la mise en place d'une gouvernance à même d'assurer une bonne représentation des territoires au sein d'une assemblée en mesure de débattre efficacement et la coconstruction d'un projet de territoire prenant en compte la diversité des besoins propres à chaque sous-ensemble.

Par ailleurs, les EPCI à fiscalité propre, généralement perçus comme un échelon administratif de gestion, doivent s'organiser pour développer leur capacité d'animation de projet et de participation de la société civile.

3. La coopération par l'élaboration et la mise en œuvre de projets de territoire

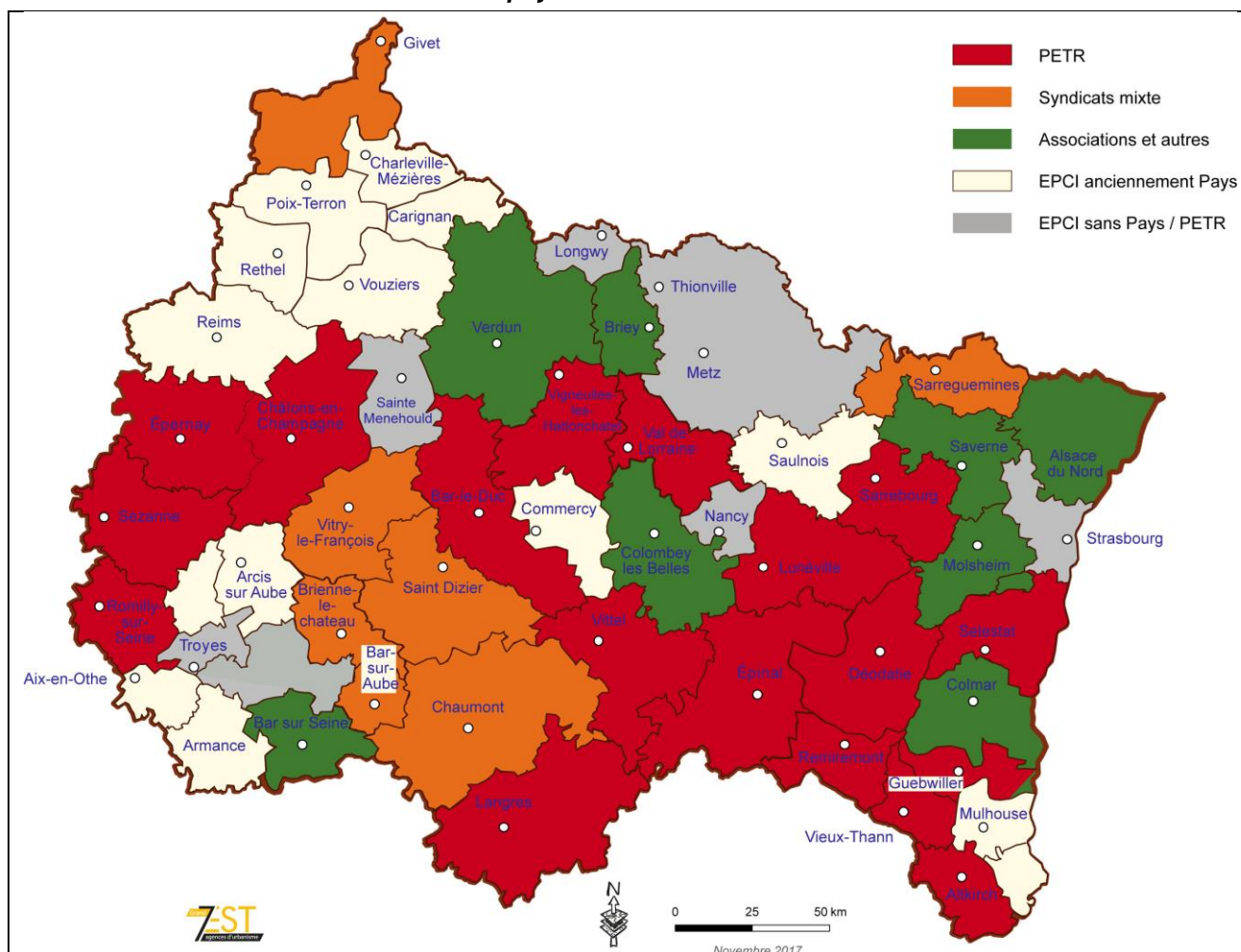
Les territoires de projets regroupent plusieurs intercommunalités aux fins d'élaborer et mettre en œuvre un projet global et formalisé de développement conçu et mis en œuvre autour de valeurs communes :

- le développement des atouts du territoire considéré,
- la culture du "travailler ensemble" généralement au sein d'un triptyque "élus-techniciens-société civile". Les chartes de pays et l'institution des conseils de développement ont, de ce point de vue, apporté des dimensions intéressantes de démocratie participative,
- le renforcement de la solidarité entre les membres,
- l'amélioration des services à la population.

La Région Grand Est comprend ainsi :

- . 1 comité de massif,
- . 6 Parcs Naturels Régionaux (PNR),
- . 35 Pays / Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

Les pays/PETR du Grand Est



Le Massif des Vosges s'étire sur 200 km sur la Région Grand Est et la Région Bourgogne-Franche-Comté pour respectivement 89 % et 11 % en surface et 92 % et 8 % en termes de population. La convention interrégionale 2015-2020 du massif prévoit de développer des programmes de coopération avec les grandes agglomérations du pourtour (Strasbourg, Metz, Nancy, Epinal, Belfort, Mulhouse, Colmar...) et les villes-portes comme Luxeuil et Sarreguemines.

Les Parcs Naturels Régionaux, qui concernent 15 % du territoire du Grand Est et 10 % de sa population, ont comme caractéristiques communes d'être des structures de réflexion et d'action, de mobiliser un réseau d'ingénierie significatif, de s'appuyer sur une gouvernance participative et de favoriser les échanges ville-campagne. Les PNR entretiennent ainsi des relations privilégiées avec les "villes-portes" dont les thèmes d'action tendent à s'élargir.

Les Pays / PETR, en tant que porteurs de projets de territoire, privilégient une approche transversale et une échelle territoriale structurante tout en restant proche des acteurs publics et privés. **Ils sont un support privilégié des politiques contractuelles régionales, nationales et européennes notamment grâce à une ingénierie active dans le montage des projets et la coordination des acteurs.**

4. La coopération par la planification spatiale

Au-delà de leur fonction de planification de l'occupation des sols, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) s'insèrent clairement dans une dynamique de solidarité entre les territoires urbains et ruraux.

Les SCoT contribuent au renforcement du potentiel de coopération pour plusieurs raisons :

- le principe de leur généralisation posé par le code de l'urbanisme,
- leur "montée en échelle" source d'une plus grande mixité urbain-rural et d'une capacité à aborder des sujets transterritoriaux. La Région Grand Est comprend plusieurs SCoT "grand format" comme le SCoT Sud 54 (476 communes) et le futur SCoT des Territoires de l'Aube (352 communes),
- leur ingénierie (syndicats de SCoT, agences d'urbanisme),
- leur capacité à organiser le dialogue et à mettre en valeur une communauté d'intérêts,
- leur capacité à développer des réponses "interterritoriales" avec l'interSCoT,
- leur inscription dans la durée et une logique d'amélioration continue.

L'élaboration, et sans doute plus encore la mise en œuvre des SCoT, dépassent donc largement le seul cadre de la production d'un document juridique. Comme les démarches de Pays en matière de politiques contractuelles, ils s'inscrivent dans une démarche de coopération innovante dans les territoires.

Par ailleurs, la coopération entre territoires de SCoT ou interSCoT devrait connaître un intérêt beaucoup plus affirmé notamment en lien avec l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET. Cette forme de coopération entre SCoT pourrait permettre de multiplier les réponses interterritoriales pertinentes en tirant parti de la souplesse du dispositif et de sa capacité à initier un dialogue à partir d'informations et d'argumentations partagées.

5. L'interterritorialité, source de nouvelles opportunités pour les liens ville-campagne

Si l'approche "territoriale" conduisant à changer les territoires en eux-mêmes par création, fusion ou intégration reste dominante, **une autre voie est proposée avec "l'interterritorialité" qui parie sur la recherche d'une complémentarité entre les territoires urbains, périurbains et ruraux et sur de nouvelles échelles de projet.**

a. Les contrats de réciprocité : un dispositif novateur encore peu utilisé

Ces contrats d'un nouveau type, apparus en 2014 dans le cadre des Assises des ruralités et repris par le premier Comité Interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015, avaient pour objectifs de **faire émerger un dialogue ville-campagne plus équilibré et d'instituer des solidarités horizontales entre les territoires.**

Rompant avec l'obligation de contiguïté territoriale, **l'approche des contrats de réciprocité prend acte de l'effacement des limites tant physiques que symboliques entre la ville et la campagne** et fait le pari que les interdépendances croissantes entre les territoires permettent de dépasser les oppositions habituelles au profit de nouvelles relations fondées sur le dialogue et les échanges.

Envisagé par ses promoteurs comme le "modèle territorial de demain", le contrat de réciprocité n'a jusqu'à présent connu qu'un succès d'estime. Suite à l'expérimentation conduite sur quatre binômes territoriaux, seuls deux contrats ont été signés entre la Métropole de Brest et le Pays du Centre-Ouest Bretagne et la Métropole de Toulouse avec le Pays des Portes de Gascogne.

Le dispositif a pourtant convaincu les territoires signataires en tant que :

- **document d'appui souple et évolutif permettant de légitimer** une démarche de travail multipartenaire ;
- **occasion de lire les différences entre les territoires comme des complémentarités à valoriser** et moyen de mettre en œuvre des actions concrètes à court, moyen et long termes ;
- **trait d'union entre les populations** permettant de dépasser les "a priori" au sein des populations urbaines et rurales.

Les enseignements de l'expérience brestoise montrent que les modalités de gouvernance et d'animation ont joué un rôle décisif avec notamment :

- la contribution, en amont de la démarche, de l'Agence d'urbanisme de Brest-Bretagne pour mettre en évidence les spécificités et la nature des relations entre les deux territoires,
- l'implication des élus et des conseils de développement des deux territoires.

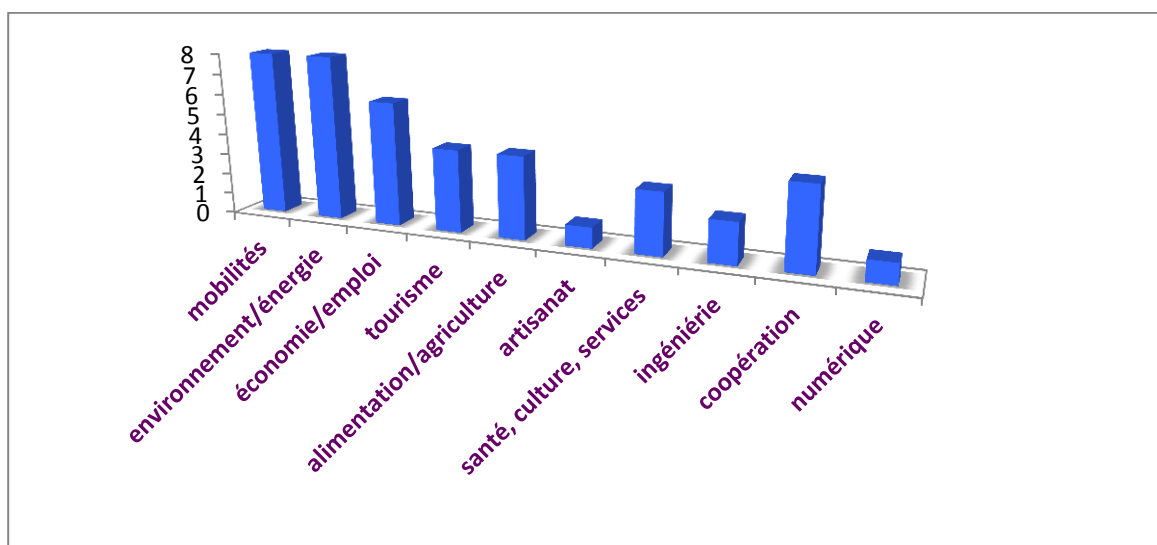
b. Le volet coopération des pactes Etat-métropoles et la théorie du "ruissellement"

Les reformes territoriales de 2014 et 2015 ont apporté aux métropoles des compétences accrues pour leur donner les moyens de soutenir leur croissance économique et de faire rayonner leur dynamisme sur les territoires voisins.

Ce postulat d'une croissance territoriale inclusive a conduit l'Etat à prévoir un volet de réciprocité dans les pactes Etat-métropoles. Ainsi, la totalité des 15 Pactes Etat-métropoles³ signés fin 2016 comporte un volet dit "contrat de coopération métropolitaine" centré sur les projets de coopération des métropoles avec des territoires proches.

Selon le bilan établi par le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires en mars 2017, sur les **173 actions inscrites dans les 15 pactes, 130 l'ont été au bénéfice de l'innovation et 43 au bénéfice de la coopération.**

Les coopérations les plus fréquentes portent sur la mobilité, les questions environnementales et l'économie (emploi/tourisme/artisanat) c'est-à-dire sur des thématiques qui doivent être abordées à une échelle suffisamment large pour être efficaces.



c. Les pôles métropolitains et le développement de la coopération en réseau

Instrument de coopération souple, le pôle métropolitain est une forme particulière de syndicat mixte spécifiquement adapté à la collaboration entre les territoires urbains, périurbains et ruraux, sans obligation de continuité territoriale.

On trouve ainsi des pôles territoriaux dits "aréolaires" car mis en œuvre sur un bassin de vie ou un périmètre de planification et des pôles interterritoriaux dits "réticulaires" de type réseaux de villes.

La loi autorise également **la double appartenance à deux pôles métropolitains distincts** dès lors que les compétences sont différentes. Ainsi, la métropole du Grand Nancy appartient au pôle en réseau du Sillon Lorrain et au pôle métropolitain du Sud-Meurthe et Moselle. Cette double appartenance permet de renforcer les fonctions métropolitaines à l'échelle du pôle réseau et de développer des complémentarités et réciprocités entre territoires à l'échelle du pôle territorial.

Le pôle métropolitain peut se saisir de tout sujet d'intérêt commun et peut, **pour un temps donné, exercer un droit à l'expérimentation de diverses actions.**

Les pôles réticulaires paraissent davantage orientés vers les stratégies de visibilité à l'échelle nationale et européenne dans une logique d'attractivité et de positionnement stratégique. Les pôles aréolaires, qui sont souvent le prolongement de structures de planification ou de projet (SCoT, pays), poursuivent plutôt des objectifs opérationnels en matière de services.

Quelle que soit leur forme, la majorité des pôles se retrouvent autour d'un socle commun de thématiques : développement économique, culture, mobilités, aménagement du territoire, tourisme, enseignement supérieur, recherche et innovation, santé.

³ Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble-Alpes, Lille, Lyon, Montpellier-Méditerranée, Nancy, Nantes, Nice-Côte d'azur, Paris, Rennes, Rouen-Normandie, Strasbourg, Toulouse.

La gouvernance est également marquée par une **grande souplesse et la recherche du consensus**. Aucun des membres ne peut avoir plus de 50 % des sièges ce qui favorise le dialogue entre le centre et la périphérie.

Certains pôles ont également opté pour une gouvernance alternée pour mieux créer les conditions de l'articulation des territoires (Strasbourg-Mulhouse-Colmar et le Sillon Lorrain).

IV. DES OBJECTIFS ET DES CHAMPS DE COOPÉRATION VARIÉS

Quel que soit le support institutionnel utilisé, les champs de coopération traités à travers le prisme du lien rural-urbain recouvrent une grande diversité et notamment : développement économique, mobilités, maîtrise de l'énergie, tourisme, culture, santé, services.

Plus largement, les complémentarités entre territoires sont aussi porteuses de valeurs notamment dans la reconnaissance de ce que chaque territoire peut apporter à l'autre et dans la création de liens et de solidarités entre de multiples acteurs et entre les populations.

1. Des axes de coopération multiples

Faciliter la coopération et la complémentarité entre les territoires urbains, périurbains et ruraux c'est un moyen :

- d'aborder les enjeux de proximité pour répondre aux attentes de la population en matière de services. Au-delà des communications électroniques sur lesquelles la Région Grand Est s'est engagée fortement pour prévenir le risque de fracture numérique, les transports sont un enjeu prioritaire pour les territoires ruraux compte tenu des répercussions sur l'attractivité et le dynamisme résidentiel et économique de ces territoires. La thématique de l'habitat est aussi à considérer car le parc de logements, souvent plus inconfortable et moins diversifié qu'en milieu urbain, vient limiter les possibilités d'accueil.
- de répondre aux enjeux qui dépassent la géographie institutionnelle : économie/emplois, mobilités, culture, tourisme, gestion du grand cycle de l'eau etc.
- d'investir les nouveaux champs des transitions qui impactent l'ensemble des territoires : numérique, alimentation, énergie, gestion des interdépendances liées aux ressources naturelles et aux risques,
- de mettre en place des "boucles vertueuses" de développement selon les principes de l'économie circulaire...

Exemples de politiques mises en œuvre par les Pays / PETR du Grand Est

Economie et valeur ajoutée locale
. agence de développement économique, maison de l'emploi, mission locale . opération de restructuration de l'artisanat et du commerce . pépinière d'entreprises, aménagement d'espaces de coworking . gestion de zones d'activités, reconquête de friches industrielles . structuration de filières . gestion territoriale des emplois et compétences . mise en réseau des acteurs du tourisme, maison du tourisme, aménagement d'itinéraires, signalétique, plan d'interprétation du patrimoine, marque touristique, élaboration de guides . développement et gestion des bistrots de pays, ...
Attractivité résidentielle
. opération programmée d'amélioration de l'habitat . observatoire mutualisé de l'habitat . schéma de mobilité, constitution d'Autorité Organisatrice des Mobilités . schéma de services, maison de services . contrat local de santé, maison de santé . programmation culturelle, mise en œuvre d'un festival de cinéma...
Environnement et gestion des biens écosystémiques
. plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET) . labellisation "Territoires à Energie Positive pour la Croissance Verte" . développement des énergies renouvelables (méthanisation, filière bois énergie, ...) . plan d'approvisionnement territorial bois énergie, élaboration de cadastres solaires . valorisation des bio déchets . point info énergie mutualisé, plateformes de rénovation énergétique . développement des circuits courts alimentaires . schéma de trame verte et bleue....

Aménagement du territoire, urbanisme

- . élaboration de Schémas de Cohérence Territoriale
- . service d'instruction du droit des sols mutualisé
- . système d'information géographique, ...

2. Focus sur les projets alimentaires territoriaux

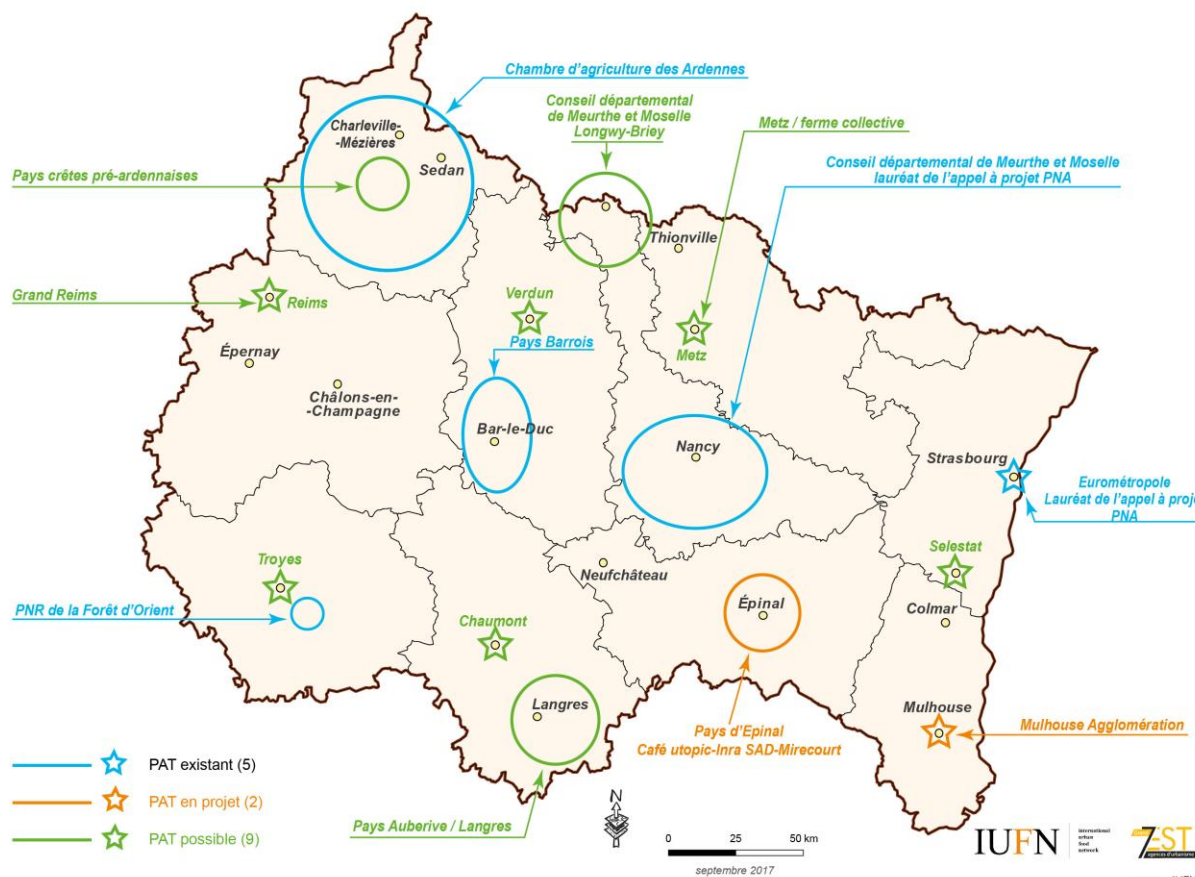
Les solidarités entre territoires urbains et ruraux existent depuis que les villes et les campagnes existent notamment dans le domaine de l'alimentation. Outre l'avantage de redécouvrir ce lien symbolique, l'intérêt des projets alimentaires territoriaux est qu'ils se situent autant dans la gestion des ressources territoriales que dans la gouvernance des trames interterritoriales et l'articulation des politiques d'aménagement durable.

Au-delà des enjeux de nutrition-santé, la thématique de l'alimentation durable permet en effet de favoriser une approche transversale des enjeux (économiques, environnementaux, sociaux). Le **thème de l'alimentation/santé a un effet déclencheur et démultiplicateur qui recouvre les différentes dimensions du développement durable.**

Les projets alimentaires territoriaux constituent donc une voie de coopération urbain-rural intéressante à souligner dans la mesure où ils :

- sont applicables à de nombreuses configurations et échelles territoriales : bourgs centre et métropoles, nouveaux EPCI de mixité urbaine et rurale, territoires de projets et démarches interterritoriales,
- favorisent l'équilibre des relations urbain-rural en permettant de raisonner en complémentarité territoriale,
- contribuent à relever le défi de la durabilité des territoires dans ses dimensions économique, environnementale et sociale,
- valorisent le territoire régional, ses identités et savoir-faire, ...

Etat des lieux des projets alimentaires territoriaux dans le Grand Est



3. Les moyens pour favoriser la complémentarité des territoires

Les mutations socioéconomiques à l'œuvre ont engendré de nouvelles pratiques territoriales au niveau des habitants et les réformes territoriales conduisent à renouveler la prise en compte des solidarités entre les espaces urbains, périurbains et ruraux dans une logique "gagnant-gagnant" et non plus de "face à face".

Dans ce contexte, placer le binôme urbain-rural dans une perspective de développement réciproque et solidaire suppose notamment :

. **De révéler et mettre en valeur les atouts et interdépendances entre territoires**

La réciprocité entre les territoires ne fonctionne qu'à la condition d'une volonté politique partagée. Une convergence minimale entre les acteurs et leurs intérêts paraît d'autant plus nécessaire lorsqu'il y a dépassement des périmètres et des structures habituelles de coopération.

Les expériences réussies, comme les échecs, **montrent l'importance d'une étape de compréhension réciproque et de connaissance mutuelle**. A l'exemple du "dialogue Sud-Alsace", l'organisation, de relations informelles pour développer l'interconnaissance constitue un préalable permettant d'informer, de communiquer, prendre en compte les sensibilités, puis de chercher des complémentarités et d'identifier des pistes de coopération en acceptant la complexité et la géométrie variable.

Ces phases de compréhension et d'identification des interactions et complémentarités soulignent l'importance d'outils d'ingénierie agiles dans la combinaison des échelles territoriales. Elles ont également intérêt à s'appuyer sur les démarches de SCoT et sur les territoires de projets qui ont une expertise des territoires, de l'animation et de la médiation.

. **De privilégier les thèmes de coopération par rapport à la question des outils**

L'expérience des contrats de réciprocité a montré l'intérêt d'installer la coopération en tirant parti des dynamiques de travail existantes entre acteurs et territoires et d'illustrer la capacité des territoires ruraux à être contributeurs du développement territorial.

Au-delà du repérage d'actions concrètes s'appuyant sur des dynamiques de travail en réseau existantes, le choix des thèmes de coopération doit privilégier les actions susceptibles de générer des effets multiplicateurs dans le temps et dans l'espace.

. **De créer les conditions d'une mobilisation des élus, des techniciens et de la société civile**

La culture de la réciprocité n'est pas spontanée et doit s'affranchir en permanence des cloisonnements entre les différents acteurs. Comme le souligne Martin Vanier, il y a des élus des villes et des élus des campagnes, mais pas d'élus du couple ville-campagne. Au niveau de la population, nombreux sont les habitants qui se sentent soit de la ville soit de la campagne mais peu des deux en même temps.

Il est donc important d'améliorer la communication et la sensibilisation au niveau des élus comme des habitants pour valoriser les coopérations et les rendre visibles. Développer une image positive de la "ruralité" comme de "l'urbanité" est une nécessité car les réalités propres à chacun des territoires urbains, périurbains et ruraux sont souvent méconnues du grand public tout comme les dispositifs de coopération interterritoriale qui ont pourtant plusieurs décennies d'existence à travers les parcs naturels régionaux et les pays.



Pour le réseau des
Agences d'Urbanisme
du Grand Est

