

Projet ORATE 1.1.2

Les relations urbain-rural en Europe

Résumé opérationnel du rapport final



Les résumés des rapports finaux ORATE ont été traduits en français
par Philippe DE BOE (PhDB Consultant)

La Région wallonne,
Division de l'aménagement et de l'urbanisme,
a financé la traduction du présent résumé.

L'intégralité des rapports finaux peut être consultée sur le site ORATE
(<http://www.espon.lu>).

1 Qu'entend-on par "spatial"?

Le concept de "spatial" en est venu à susciter l'intérêt pour diverses raisons, notamment le fait que toute décision politique a des implications territoriales. De ce fait, l'"espace" est désormais perçu comme une idée qui sous-tend la nécessité de coordonner nos diverses activités. Ceci est de plus en plus important dans un monde en mutation où les gouvernements politiques hiérarchiquement organisés sont fondés sur des entités territoriales. L'Etat national est un projet spatial qui a plusieurs fois ébranlé l'Europe au cours des derniers siècles, y produisant des zones d'influence sans cesse modifiées. Le projet national bat toujours son plein, et l'avenir de l'intégration européenne dépend bien entendu des divers desseins nationaux en Europe. La poursuite de la *régionalisation* de l'Europe pourrait se concevoir dans la perspective de l'intégration européenne, où des régions agissant avec plus d'indépendance, dotées de gouvernements régionaux, contrebalanceraient l'influence des Etats nationaux ou la neutraliseraient et favoriseraient les institutions européennes.

La régionalisation de l'Europe est aussi une entreprise liée à la mondialisation qui semble réduire l'importance du cadre national. Des ressources tangibles comme l'offre de main-d'œuvre qualifiée, la position relative par rapport aux marchés et les qualités environnementales ainsi que l'accessibilité sont des *caractéristiques régionales* spécifiques. Dans ce contexte, le débat sur les relations urbain-rural prend de l'ampleur parce que, par rapport à la perspective nationale qui prévalait auparavant, la perspective régionale implique la mise en exergue des relations urbain-rural. De plus, la régionalisation activement poursuivie comme une manière d'étendre les marchés locaux en créant des *régions fonctionnelles* plus vastes basées sur les migrations quotidiennes est une tendance que l'on peut actuellement observer partout en Europe. *Cette tendance induit des relations urbain-rural plus étendues et plus intenses, et influence la configuration spatiale constamment modifiée de l'Europe.*

La mondialisation en cours profite de la *dérégulation* soutenue des marchés, y compris des marchés immobiliers. Ceci s'accompagne d'une *décentralisation* continue des processus de prise de décision, l'économie néo-libérale cherchant sa contrepartie, la société néo-libérale. Face à l'évolution récente, le niveau régional est remanié par l'introduction de réformes politiques et administratives partout en Europe. La tendance est à la mise en place de régimes régionaux capables d'assurer une prise de décision décentralisée dans un marché régulé d'une autre manière et de gagner en outre une crédibilité politique du simple fait d'exister comme solution "au goût du jour", et une légitimité politique par l'introduction de la démocratie représentative au niveau régional.

2 Est-il possible et sensé de faire une distinction entre zones urbaines et zones rurales en Europe?

Il n'est actuellement pas fort aisé de plaider en faveur de la traditionnelle distinction entre sphères urbaine et rurale en Europe. L'industrialisation naissante avait déjà brouillé l'image classique, facile à appréhender, de la ville et de la campagne, ce qu'ont encore renforcé la dérégulation des marchés immobiliers, l'amélioration des communications et récemment les technologies avancées de l'information. Toute coupure clairement visible a tout simplement disparu, remplacée par la *rurbanisation*, processus dans lequel le cadre physique perd les qualités traditionnellement associées aux milieux urbain et rural.

Dans la plupart des pays, les centres urbains ont depuis longtemps perdu leurs privilèges particuliers et il n'y a plus de différence de statut administratif nette entre ville et campagne, ou alors elle est atténuée. Les entreprises économiques se localisent où elles veulent, et la division fonctionnelle du travail entre ville et campagne est de plus en plus indifférente. Seules les activités encombrantes et grosses consommatrices d'espace préfèrent clairement la campagne. La carte mentale est brouillée également: la vie rurale s'urbanise en dépassant le niveau des relations marchandes, et les modes de vie sont adoptés en fonction de modèles de consommation de masse sans lien avec le lieu. L'idée d'une mentalité urbaine ou rurale spécifique a été battue en brèche, et même la perception du milieu urbain comme propice à la créativité et du milieu rural comme favorable aux relations sociales plus stables a été sérieusement mise en question.

Que reste-t-il? La coupure urbain-rural est-elle totalement anachronique? Est-il simplement sensé ou même possible de diviser l'Europe suivant ces lignes? Si la distinction est possible, comment la faire et quels sont les critères? Y a-t-il un sens à s'engager dans la rédaction de recommandations politiques basées sur les relations urbain-rural? Si la distinction a un sens en tant qu'exercice intellectuel, en a-t-elle en termes de politiques? Ces questions et d'autres liées font l'objet de la présente étude.

3 Est-il possible de comprendre les changements dans les relations urbain-rural à l'aide d'un concept unique?

Si un tel concept existe, se serait celui *d'urbanisation*! L'urbanisation englobe en fait tout le spectre de la vie humaine, ce qui signifie que la vie campagnarde ou rurale n'est pas vue comme un reliquat de l'urbanisation mais comme une contrepartie d'égale importance dans une relation entre milieux urbain et rural, et en termes plus généraux, entre vie urbaine et vie rurale. Dans cette étude le concept d'urbanisation est compris dans ce sens large, et l'urbanisation est vue comme un concept essentiel pour

aller plus loin dans la compréhension et la conceptualisation des relations urbain-rural.

L'urbanisation peut recouvrir le changement démographique, les changements structurels de l'économie, et les idées, les images et les comportements personnels.

4 Que signifie l'urbanisation en termes plus concrets?

En termes de *changements démographiques*, l'urbanisation se rapporte généralement à la croissance ou au déclin des entités urbaines d'une certaine taille par rapport à la croissance ou au déclin des entités rurales. Ces entités urbaines sont en outre souvent classées par rang-taille, et une étude de l'urbanisation inclurait donc une étude des changements dans les différentes composantes du système urbain hiérarchisé, au niveau national ou régional par exemple. Une telle étude est habituellement réalisée en définissant un *système urbain* intelligible, qui constitue un ensemble intégré.

On peut bien sûr étudier de très vastes territoires qui comprennent plus d'un système urbain intégré. L'ensemble de l'Europe est un exemple de territoire qui n'est pas composé d'un seul système urbain mais qui, pour des raisons historiques, comprend plusieurs sous-systèmes (nationaux et régionaux) relativement indépendants. Il convient de souligner que la mondialisation n'a pas des effets uniformes dans les différents types de systèmes urbains. Certains effets de la mondialisation peuvent avoir un impact uniforme sur l'Europe entière alors que d'autres peuvent influencer les divers sous-systèmes de façon très particulière suivant la maturité du système urbain considéré. C'est pourquoi il faut toujours étudier les effets de l'intégration européenne et de la mondialisation dans des contextes locaux, régionaux ou nationaux clairement définis, c'est-à-dire dans des contextes qui ont un sens.

En termes de *changements structurels* de l'économie, l'urbanisation a trait au passage des personnes d'un secteur économique à un autre, certains essentiellement ruraux (l'agriculture) et d'autres surtout urbains (les services commerciaux). Dans certains pays européens ceci est pris en compte dans des classifications nationales des populations urbaine et rurale. L'urbanisation n'est pas seulement une façon pour la société de s'adapter à de nouvelles exigences fonctionnelles ou économiques, mais une activité économique en soi, qui implique intérêts fonciers, institutions de crédit, producteurs de matériaux de construction, promoteurs, entreprises de construction, agences immobilières, acheteurs de logements, etc. Les relations urbain-rural dépendent de perspectives d'investissements lucratifs qui varient dans le temps et suivant le contexte national et local. Les systèmes d'exploitation foncière et les marchés immobiliers qui se sont développés aux niveaux national et local sont

fondamentaux pour comprendre l'urbanisation où que ce soit, même au niveau national.

Le troisième sens de l'urbanisation a trait *aux modèles de comportement et aux modes de vie* ainsi qu'*aux images et aux conceptions* qui s'y rapportent. De telles images sont souvent créées de toutes pièces ou exagérées, et utilisées ensuite à des fins commerciales. Les images des modes de vie urbain ou rural deviennent des marchandises qui s'échangent sur le marché sous forme de différents objets tangibles ou non, sports et loisirs aussi bien que préférences en matière de logement. Déjà dans les années 60 a été forgée la notion de *rurbain*, indiquant la fusion entre modes de vie urbain et rural.

5 Comment les systèmes urbains évoluent-ils?

D'après la théorie de l'*urbanisation différentielle*, idéalement tout système urbain connaît différentes *phases* de développement, passant par un cycle complet d'urbanisation. D'après la théorie de l'urbanisation différentielle, la *polarisation*, phase initiale d'un cycle de développement urbain, comprend la croissance de grandes villes ("stade initial de la ville principale", "stade intermédiaire de la ville principale", "stade avancé de la ville principale"). L'*inversion de polarisation* implique la croissance de villes de taille moyenne ("stade initial de la ville moyenne", "stade avancé de la ville moyenne") tandis que la phase de *contre-urbanisation* correspond à la croissance des petites villes ("stade avancé de la petite ville"). Idéalement d'après la théorie, la croissance des villes principales devrait coïncider avec le déclin des petites villes. Cette relation est en fin de compte supposée s'inverser lorsque les petites villes croissent alors que les villes principales déclinent. La croissance et le déclin des villes moyennes s'inscriraient comme un stade intermédiaire entre les extrêmes.

Les différentes étapes de l'urbanisation ont également été conceptualisées en termes d'*urbanisation* (augmentation de la population du centre), de *suburbanisation* (croissance de la couronne, décroissance du centre), de *désurbanisation* (décroissance du centre et de la couronne) et de *réurbanisation* (croissance du centre, décroissance de la couronne). Les premiers stades de l'urbanisation sont souvent associés avec l'*urbanisation prématurée*, qui produit ce que l'on appelle la sur-urbanisation, un état où le centre urbain attire un excédent de population que ses structures formelles ne parviennent pas à intégrer. Ceci serait une situation typique des pays en voie de développement, tandis que l'inversion de polarisation concernerait les pays au développement plus avancé, et la contre-urbanisation les pays très développés.

La théorie de l'urbanisation différentielle peut être utile à l'étude des relations urbain-rural en Europe parce qu'elle est applicable à différentes échelles et permet de saisir la diversité des systèmes urbains en Europe.

Avec le temps ceux-ci ont évolué très différemment suivant les pays. Les effets de l'intégration européenne et de la mondialisation sur les différents systèmes urbains nationaux peuvent être très diversifiés, et la théorie fournit quelques concepts de base pour saisir cette diversité et l'articuler. Cette vision théorique est importante pour les recommandations politiques aussi. *Si l'urbanisation est un processus relevant d'une force naturelle, alors la marge de manœuvre est très réduite pour mettre en œuvre avec succès des politiques visant à influencer les schémas d'urbanisation.* Cette observation concerne également l'idée de développement polycentrique. D'après la théorie de l'urbanisation différentielle, la poly-centricité est inhérente à certaines phases de tout processus d'urbanisation, dans quelque pays que ce soit, mais elle est probablement difficile voire impossible à diriger.

Les systèmes urbains des pays européens doivent être analysés à la lumière de l'histoire politique, qui semble expliquer bon nombre de caractéristiques de chaque système urbain. Les turbulences politiques en Europe au cours des siècles et en particulier au 20^{ème} siècle, ont causé des situations où des systèmes urbains sont "déplacés" dans un nouveau contexte politique et parfois culturel. Ceci signifie que pendant très longtemps les systèmes urbains n'ont pas grandi "naturellement" dans des contextes politique et/ou socio-économique stables. Avec la relative perte d'influence des Etats-nations sur les systèmes urbains nationaux des différents pays, la configuration urbaine de l'Europe est en passe de changer une fois de plus, et va probablement s'adapter à une intégration européenne accrue.

Les effets de l'intégration vont sans doute très diversement affecter les différents systèmes urbains, en fonction d'aspects tels que la taille, l'attractivité ou l'accessibilité. Si la mondialisation génère des schémas d'urbanisation différents selon les niveaux de la hiérarchie urbaine, certains nœuds urbains seraient probablement favorisés, tandis que les centres restants continueraient à suivre les vieux schémas des contextes nationaux. Une hiérarchie de réseaux, dans laquelle les interdépendances sont beaucoup plus compliquées que la relation avec le nœud immédiatement supérieur dans la hiérarchie urbaine, accompagne et se superpose à la traditionnelle relation entre centre-ville et périphérie.

Les données d'évolution de la population urbaine au cours des cinquante dernières années appuieraient l'impression d'un rythme général d'urbanisation plus lent dans les parties de l'Europe déjà fort urbanisées. Les effets de l'immigration et de la mobilité internationale croissante des personnes, des biens et des capitaux peuvent toutefois contribuer à concentrer encore davantage les activités stratégiques dans les principales villes. Ceci pourrait signifier la poursuite de la suburbanisation autour de villes énormes. La relative sur-représentation des villes petites et moyennes devrait être considérée comme un avantage pour l'Europe.

6 Qu'est ce que le "rural"?

Un large éventail de conceptions du "rural" sont apparues dans le discours académique. On peut distinguer quatre approches de base, correspondant à quatre étapes dans la réflexion. Dans une première phase, la ruralité fut recherchée *dans des espaces et dans des fonctions spécifiques*, et les zones rurales furent cartographiées sur base de caractéristiques non urbaines ou de composantes importantes de l'identité rurale comme les espaces ouverts, les petites implantations ou des modèles de comportements particuliers. Même si l'ensemble d'éléments choisis pour représenter la ruralité a pu changer, ce type d'approche traditionnelle continue certainement à retenir l'attention.

La seconde phase de conceptualisation fut initiée par l'économie politique, et la notion de ruralité en tant que telle fut mise en cause. L'origine des causes du changement dans les zones rurales était souvent vue dans *l'économie nationale et internationale* sous un angle plutôt non spatial. Les chercheurs en vinrent à se demander si les zones rurales constituent vraiment des lieux distincts. Certains étaient même prêts à abandonner le rural en tant que catégorie analytique. Des aspects de ces approches influencent encore les débats académiques, notamment en relation avec les discussions sur la mondialisation et les relations mondial - local.

Dans la troisième phase, on affirma qu'il n'est pas possible de définir un espace rural unique. Il fut suggéré par contre qu'un certain nombre d'espaces sociaux distincts recouvrent le même espace géographique. D'après ce type d'approche, la ruralité était une *construction sociale*, ce qui sauva le rural en tant que domaine de recherche important. Les significations de la ruralité et leurs liens avec les organismes et les structures qui se déploient dans divers espaces furent considérés comme des sujets très intéressants, et le sont toujours.

La quatrième phase était associée aux approches déconstructionnistes, et on affirma que les symboles sont de plus en plus détachés de leurs ancrages de référence. La mission des études du rural était dès lors de voir comment l'espace rural socialement construit se détache de plus en plus de la géographie réelle de la vie quotidienne en zone rurale. De nombreux spécialistes se sont consacrés à explorer les complexités et les ambivalences du rural, en déconstruisant divers *textes ruraux* par exemple.

7 Que signifie la restructuration rurale?

Dans les économies de marché développées, l'évolution semble de plus en plus conduire les zones rurales vers ce que l'on appelle la *campagne post-productiviste*. On peut discerner de nouvelles demandes liées aux interactions entre zones rurales et zones urbaines, incluant la demande

d'une production alimentaire de qualité, d'espace pour les équipements collectifs, d'espace pour l'habitat, de zones de protection de l'environnement, ainsi que la possibilité de vivre diverses sortes d'"idylles" rurales. La "marchandisation" des zones rurales offre diverses opportunités de développement mais génère aussi des pressions.

Pourquoi les gens paraissent-ils tout à fait capables de réagir avec créativité et succès aux tendances dominantes dans certaines zones et pas dans d'autres? On affirme que pour que les politiques puissent répondre à des besoins et à des circonstances divers, la mobilisation des communautés locales et divers types de partenariats sont fondamentaux. Dans la perspective de l'élaboration de politiques urbain-rural, les questions qui se posent ici sont: comment les divers types de relations urbain-rural sont-ils corrélés avec le degré de réussite des zones rurales? quel a été – ou pourrait être – le rôle des politiques dans une meilleure réussite à l'avenir? une attention particulière aux relations et aux partenariats urbain-rural dans ces politiques serait-elle pertinente? La présente étude répondra au moins partiellement à ces questions.

8 Comment les relations urbain-rural pourraient-elles être définies?

L'existence de relations urbain-rural implique l'idée qu'il y a quelque chose que l'on peut qualifier soit d'"urbain" soit de "rural". Ce sont la nature, les caractéristiques et les fonctions des contreparties qui déterminent leurs relations dans un contexte donné. Toutefois l'"urbain" et le "rural" ne sont pas des entités qui existeraient indépendamment du vécu humain et d'intérêts particuliers: la nature et le caractère de ces catégories dépendent de la manière dont elles sont définies. En définissant les concepts d'"urbain" et de "rural" nous définissons en fait certains aspects essentiels de leurs interconnexions.

On suppose ici que les concepts d'"urbain" et de "rural" peuvent être définis de différentes façons. Les définitions retenues doivent être opérationnelles en ce sens qu'elle doivent présenter quelque intérêt particulier pour la connaissance. En définissant l'"urbain" comme distinct du "rural", toute définition doit refléter l'*intérêt instrumental* qui sous-tend la définition choisie. Cette exigence est accrue du fait qu'avec le temps les observations empiriques qui démontreraient une distinction tranchée entre les deux catégories semblent devenir de plus en plus arbitraires. Plus que des appellations propres à des milieux donnés, "urbain" et "rural" semblent être des dimensions ou des caractéristiques de n'importe quel territoire. Ces concepts représentent des ensembles d'associations qui peuvent être attribués à toute une gamme de types d'environnements différents.

Pour ce qui est des relations urbain-rural, notre point de départ est la distinction entre relations structurelles et relations fonctionnelles. Les *propriétés structurelles* concernent les caractéristiques physiques relativement stables dans le temps, et qui sont le plus souvent apparues comme un résultat d'entreprises humaines qui s'étendent sur des siècles. Ces propriétés structurelles sont les structures d'affectation du sol existantes, la structure des implantations et la répartition de la population. Les *propriétés fonctionnelles* concernent l'usage effectif du milieu physique, comme les diverses formes de production, de consommation et de communication. Nous supposons que les caractéristiques "urbaines" et "rurales" de territoires donnés peuvent être définies en fonction de diverses *propriétés* structurelles et fonctionnelles. Dans ce sens, les deux catégories peuvent être définies par exemple par la densité de population, les structures d'affectation du sol, les activités économiques et les fonctions au sein d'un système donné.

Nous supposons également que les *relations* urbain-rural peuvent être définies en termes de relations structurelles aussi bien que fonctionnelles. Les relations urbain-rural structurelles sont déterminées par la manière dont le milieu physique est *constitué et façonné*, tandis que leurs relations fonctionnelles sont déterminées par la manière dont le milieu physique est *utilisé*. Avec le temps, les fonctions propres à un lieu donné évoluent avec les modèles de production et de consommation. Ceci entraîne aussi un remodelage du milieu physique avec le temps. De ce point de vue, les relations urbain-rural participent toutes à un processus de remodelage perpétuel. Les relations structurelles se caractérisent cependant par un certain degré de stabilité, parce que le monde physique ne peut pas être refait du jour au lendemain. Elles offrent par conséquent un cadre relativement inerte pour les relations fonctionnelles. Les relations fonctionnelles peuvent par contre changer du jour au lendemain, vu la flexibilité du milieu physique pour accueillir une multitude d'activités diverses ainsi que la flexibilité des différentes fonctions pour s'adapter à différents milieux physiques.

On peut distinguer deux phases dans les relations urbain-rural fonctionnelles. La première phase a eu lieu lorsqu'en Europe les sociétés étaient essentiellement rurales et que les relations des villes avec les zones rurales se caractérisaient par la consommation de produits agricoles par les citadins en échange de produits commerciaux des villes. Au cours de la seconde phase, après la Révolution industrielle, l'équilibre dans les relations urbain-rural a commencé à se déplacer vers une dépendance grandissante des zones rurales vis-à-vis des économies urbaines. Les nouvelles relations urbain-rural sont beaucoup plus complexes que les simples échanges réciproques traditionnels entre villes et villages, et de plus il semblerait que nous assistions à une troisième phase. Les liens urbain-rural s'étendent maintenant au-delà des seuls échanges à sens unique, et dénotent un tissu plus complexe et plus dynamique d'interdépendances qui façonnent le destin des villes aussi bien que des

campagnes. C'est cette reconnaissance de la complexité des relations urbain-rural qui a pris un relief politique nouveau aux niveaux national aussi bien qu'europpéen. Cet intérêt pour le continuum urbain-rural se justifie par les *flux visibles et invisibles* de personnes, de capitaux, de marchandises, d'informations et de technologies entre zones urbaines et zones rurales.

9 Quelles politiques concernent les relations urbain-rural en Europe?

Divers documents politiques sectoriels, communications et initiatives de l'UE ont été passés en revue afin de relever les formulations qui traduiraient explicitement ou implicitement quelque sensibilité pour les relations urbain-rural. Cette sensibilité n'est pas facile à détecter. Les documents passés en revue font peu référence aux effets qu'ils pourraient avoir sur les zones urbaines et rurales ou sur les relations urbain-rural. L'analyse des documents politiques a montré que les documents de *politique agricole et de politique rurale* ainsi que les documents de *politique régionale* accordent déjà une certaine attention aux questions urbain-rural, mais la *politique des transports*, par exemple, semble par contre ignorer cet aspect malgré que ses impacts spatiaux soient difficiles à nier.

Dans un future proche, la Politique agricole commune (PAC) pourrait offrir de nouvelles possibilités de prêter attention aux relations urbain-rural si elle continue à évoluer de plus en plus vers une *politique de développement spatial* dans le cadre de laquelle les fonds sont répartis entre des territoires comportant à la fois des zones urbaines et des zones rurales. Cela offrirait l'opportunité de réaliser quel genre de valeur ajoutée l'attention aux aspects urbain-rural pourrait apporter à une politique de développement territorialisée.

Faute de compétence communautaire en matière de politique urbaine, et vu les faiblesses de la PAC sous l'angle de la politique rurale, il n'est pas réaliste d'attendre quelque chose que l'on pourrait qualifier de politique urbain-rural de l'Union Européenne. Il vaut cependant la peine d'essayer d'améliorer la sensibilité des politiques sectorielles de l'UE quant à leurs impacts spatiaux, y compris les impacts sur les relations urbain-rural.

Pour renforcer l'intérêt pour les relations urbain-rural, il serait important d'essayer d'influencer les politiques UE dotées des plus gros budgets. Les autres options incluent la poursuite des efforts visant à utiliser les Initiatives communautaires en vue d'arriver à une meilleure sensibilité à l'urbain-rural. Interreg a offert un cadre pour la promotion active des objectifs du SDEC en matière de partenariat urbain-rural. Divers acteurs représentant des régions et des localités ont été très actifs dans le

contexte Interreg pour essayer d'intégrer des aspects urbain-rural dans leur travail.

L'examen de l'existence et de la nature des politiques urbain-rural dans les différents pays européens, tant au niveau national qu'aux niveaux régional / local, a également révélé les opportunités et les freins à la prise en compte des relations urbain-rural. Une revue a été réalisée dans le but de mettre en évidence les attentes des décideurs politiques impliqués dans des politiques sensibles du point de vue urbain-rural et d'identifier des expériences pertinentes. L'intérêt des politiques de niveau national pour les relations urbain-rural répond à l'objectif d'assurer la cohésion territoriale aux niveaux national et régional. Les approches comportent aussi bien des incitants pour encourager certains types d'actions que des politiques restrictives visant à limiter la croissance soit urbaine, soit rurale. La possibilité que les diverses politiques de niveau national et actions de niveau régional / local aient réellement un effet sur les relations urbain-rural concrètes – structurelles ou fonctionnelles – doit cependant être discutée davantage.

10 Est-il possible d'élaborer une typologie des régions d'Europe en fonction des caractéristiques urbain – rural?

Oui, cela a effectivement été fait dans la présente étude (carte 1)! La tâche était de réaliser des analyses statistiques des régions d'Europe (NUTS3) et de les représenter sur cartes afin de déterminer le *caractère des régions sur une échelle passant progressivement de l'urbain au rural*. Les analyses et la typologie élaborée portent sur les relations urbain-rural tant structurelles que fonctionnelles. Il y a une correspondance entre les deux formes de relations parce que les relations urbain-rural structurelles constituent une condition préalable pour les relations fonctionnelles, et qu'avec le temps les relations fonctionnelles deviennent structurelles.

Les recherches se sont déroulées de la manière suivante. Les définitions nationales de l'urbanisation ont d'abord été analysées et testées. Sur base de ce travail a été élaborée une première typologie, pas tout à fait harmonisée, de l'Europe urbaine-rurale. Un ensemble d'indicateurs a ensuite été choisi et étudié à l'aide d'une analyse statistique multivariée. Sur base des résultats un ensemble plus réduit d'indicateurs a été retenu pour être analysé plus en détail, et les interrelations entre les différents indicateurs ont été identifiées. Une typologie finale, harmonisée, de l'Europe urbaine–rurale a été élaborée, et cette typologie a été comparée avec un ensemble d'indicateurs relatifs au développement socio-économique en Europe. Le modèle a aussi été testé sur deux cas au niveau national.

La typologie élaborée est basée sur l'idée de deux dimensions principales, à savoir le *degré d'influence urbaine* d'une part, et le *degré d'intervention*

humaine d'autre part. L'influence urbaine est déterminée ici par la *densité de population* et le *statut du centre urbain principal* de chaque zone NUTS3. L'occupation du sol est supposée refléter à la fois le degré d'intervention humaine et l'utilisation effective du sol. Le degré d'intervention humaine a été déterminé par la part relative d'occupation du sol d'après les principales catégories d'occupation du sol des données CORINE. Les catégories principales sont les *surfaces artificielles*, les *zones agricoles* et les *occupations du sol résiduelles*. La moyenne européenne d'*occupation du sol artificielle* est de 3,48% du total. Le chiffre correspondant est de 50,36 pour les *terres agricoles* et de 46,16 pour le *groupe résiduel*. Les différents types d'occupation du sol ont été transformés en parts relatives à l'échelle territoriale NUTS3.

Deux facteurs ont été pris en compte pour déterminer le degré d'*influence urbaine*: la densité de population et le statut du centre urbain dominant de la région. Deux classes seulement ont été définies, à savoir: *forte influence urbaine*, qui comprend toutes les zones NUTS3 où la densité de population dépasse la moyenne européenne (107 personnes par km²) et/ou les zones NUTS3 dont le centre urbain principal a été qualifié d'"Aire Métropolitaine de Croissance Européenne" (AMCE)¹; les régions NUTS3 restantes ont été classées en tant que *faible influence urbaine*.

Forte intervention humaine correspond à une situation où la part des surfaces artificielles (et éventuellement celle d'une des deux autres catégories d'occupation du sol) dépasse la moyenne européenne. *Intervention humaine moyenne* représente les cas où la part des terres agricoles (et éventuellement la part de l'occupation du sol résiduelle) dépasse la moyenne européenne. *Faible intervention humaine* porte sur tous les cas où seule la part de l'occupation du sol résiduelle dépasse la moyenne européenne.

Les deux classes d'*influence urbaine* et les trois classes d'*intervention humaine* ont été combinées en un modèle à six types où la division principale distingue deux classes d'*influence urbaine*, à savoir *forte* ou *faible*, elles-mêmes subdivisées en trois classes: *intervention humaine forte*, *moyenne* ou *faible*. La division principale en deux classes renseigne aussi bien sur les propriétés *fonctionnelles* (le statut du centre urbain correspondant à la spécialisation fonctionnelle, la densité de population à la taille des marchés) que *structurelles* (la densité de population correspondant aux zones bâties), et la subdivision en trois classes est basée sur les propriétés structurelles du milieu physique (part relative des différents types d'occupation du sol) ainsi que sur les propriétés fonctionnelles (affectation du sol).

¹ MEGA en anglais (Metropolitan European Growth Area).

11 La typologie urbain-rural harmonisée de l'Europe n'est-elle pas très rigide et statique?

Non, le modèle est dynamique sur deux plans. D'une part, il prévoit l'utilisation de séries statistiques chronologiques qui permettent de représenter visuellement les évolutions dans le temps. Pour cette étude, des séries de données chronologiques n'étaient disponibles que dans quelques cas, et il faudra donc prévoir des compléments ultérieurs pour introduire la dimension évolutive. Le modèle est flexible dans un autre sens également: il peut être appliqué à différents niveaux géographiques de manière telle que les représentations à différents niveaux sont comparables entre elles. Le modèle harmonisé a été testé sur deux pays, la Belgique et l'Autriche, mais au niveau NUTS5 (cartes 2 et 3). Les résultats de ces exercices sont très encourageants parce qu'ils montrent la flexibilité de la typologie harmonisée. En appliquant la même logique (au-dessus / en-dessous de la moyenne) il est possible de passer d'un niveau géographique à un autre tout en obtenant des représentations cartographiques comparables dans une certaine mesure. Bien que l'échelle change, la logique de représentation reste la même et ceci assure la comparabilité.

La réussite du modèle harmonisé réside dans le fait qu'il est ouvertement simple. Les données de base nécessaires sont disponibles et le passage d'un niveau géographique à un autre ne pose pas de problèmes tant que les données requises correspondent à l'unité territoriale de base (niveau NUTS) utilisée. La logique simple permet de représenter par exemple la Belgique en Europe, les communes en Belgique, une unité statistique d'une commune belge par rapport à cette commune, etc. Dans tous ces cas, les moyennes utilisées peuvent être les moyennes du niveau immédiatement supérieur: pour la représentation en NUTS5 le niveau des moyennes peut être le niveau national, dans le cas d'une unité statistique d'une commune ce peut être la moyenne communale. C'est l'utilisation de moyennes (au-dessus / en-dessous) qui assure la comparabilité entre niveaux géographiques.

12 Comment se répartissent les différents types régionaux?

La distribution des régions suivant les six types régionaux est inégale. 691 zones NUT3 appartiennent au type 1 (forte influence urbaine, forte intervention humaine). Le reste se répartit plus également suivant les types. La distribution des différents types régionaux dans les nouveaux Etats membres et les pays de l'accession est tout aussi inégale. Les pays UE10+2 ne sont représentés que par une seule NUTS3 dans le type régional 3 (forte influence urbaine, faible intervention humaine) alors que leur part relative représente plus de la moitié de la catégorie de type 4 (faible influence urbaine, forte intervention humaine). En raison de cette

distribution inégale, les profils de ces deux types régionaux sont fort influencés par leur localisation géographique.

Le type régional 1 (forte influence urbaine, forte intervention humaine) ne couvre que 19% de l'ensemble de la zone (29 pays), mais abrite 60% de la population et produit 72% du PIB total. Les chiffres correspondants pour la somme des trois types sous forte influence urbaine sont de 27%, 69% et 78%. Ceci signifie que près des quatre cinquièmes du PIB européen sont produits sur à peine plus du quart du territoire sous forte influence urbaine. Les types régionaux 5 et 6, faible influence urbaine et intervention humaine moyenne ou faible, représentent 53% (22 + 31) de l'ensemble du territoire mais seulement 20% (12 + 8) de la population totale et 16% du PIB.

L'UE15+1 (sans la Norvège) représente 68% de la superficie totale et 77% de la population totale, et l'UE10+2 respectivement 23% et 21%. En termes de PIB la différence entre l'UE15+1 et le reste est frappante: les pays du premier groupe représentent 95% du PIB tandis que le reste, c'est-à-dire les nouveaux Etats membres et les deux pays de l'accession, n'interviennent que pour 5% du PIB.

13 Y a-t-il des leçons à tirer des propriétés structurelles des régions d'Europe?

Certainement! Une chose vraiment remarquable en ce qui concerne l'occupation / l'affectation du sol en Europe est la stabilité de la part relative des *terres agricoles*, qui caractérisent aussi bien des zones à forte qu'à faible densité de population, et tous les types de régions indépendamment du statut du centre urbain principal. La part des terres agricoles ne diminue pas non plus avec l'augmentation de la part de surfaces artificielles. Il y a bien sûr de nombreux exemples de régions où la part des terres agricoles est très faible, mais en moyenne la part des terres agricoles est très stable. Ceci montre que l'agriculture est une fonction intégrée dans toutes les parties de l'Europe, y compris les plus urbanisées. Les terres agricoles ne perdent de l'importance relative que là où l'occupation du sol résiduelle prédomine.

La prédominance des terres agricoles en Europe est un atout extrêmement important. Elle offre tout d'abord l'option de produire la nourriture localement. Les consommateurs ont la possibilité de littéralement contrôler la production de la nourriture qu'ils consomment. Ceci peut aussi constituer un avantage économique parce que la demande augmente pour une nourriture sûre produite localement. Deuxièmement, l'abondance de terres agricoles dans les zones sous forte influence urbaine offre la possibilité de les utiliser à des fins récréatives. Il s'agit d'un atout environnemental à ne pas sous-estimer. Il s'ensuit que la protection et la conservation des terres agricoles et des espaces verts en général doivent

constituer une priorité élevée, tout particulièrement dans les parties densément peuplées de l'Europe.

Le *degré d'intervention humaine* a été estimé par le biais de la *part relative des surfaces artificielles dans l'occupation du sol totale*. En moyenne, ce critère est corrélé avec la densité de population, mais il y a des déviations notables, étroitement liées aux territoires nationaux. L'est de l'Europe (la Pologne exceptée) ainsi que la Suède, le Danemark, la Belgique et des parties de la France se caractérisent par une forte proportion de surfaces artificielles par habitant: le degré d'intervention humaine est sensiblement plus élevé que ne le suggère la densité de population. Ceci pourrait être considéré comme un *indicateur écologique*, qui place les pays mentionnés dans une position défavorable et qui devrait susciter de nouvelles politiques en faveur d'une gestion plus prudente du sol (carte 4). Une forte proportion de surfaces artificielles indique également une forte proportion de terrain urbain discontinu, révélatrice de dispersion urbaine.

On pourrait toutefois affirmer que même si la part des surfaces artificielles par habitant peut être considérée comme un indicateur écologique, cela n'ajoute pas grand chose au sujet du *développement durable*, qui doit aussi tenir compte de la dimension économique. Pour approfondir la question, la part des surfaces artificielles (par habitant) a été comparée au produit économique (PIB(*spa*) par habitant), ce qui pourrait être considéré comme un *indicateur de durabilité* (carte 5). Au vu de ce critère, la situation est sombre en Europe de l'Est ainsi qu'en Suède et en Belgique.

Des indices forts montrent que la dispersion urbaine dans les centres de taille moyenne ou petite a été gérée plus efficacement dans l'UE10+2 qu'à l'Ouest. Les erreurs de l'Ouest ne devraient pas être reproduites en Europe de l'Est, mais il y a malheureusement des signes clairs d'une gestion foncière de moins en moins prudente dans ces pays à cause de la spéculation foncière en hausse. Ce processus défavorable pourrait être renforcé par les investissements en transports dans l'UE10. L'accessibilité n'y est dans l'ensemble pas au niveau de l'UE15 et une intégration économique plus poussée requiert son amélioration, mais il ne faudrait pas que cela ouvre la porte à la dispersion urbaine.

14 Quelles relations entre zones urbaines et zones rurales peut-on qualifier de "fonctionnelles"?

Les relations urbain-rural de type fonctionnel sont liées aux processus de diversification socio-économique et aux interconnexions entre différentes fonctions localisées en zone urbaine ou rurale. Les études de cas portaient sur l'offre de services, les flux de personnes, l'accès à la formation et à la connaissance, la production de biens matériels et immatériels et l'usage

des équipements. Un ensemble de "situations urbain-rural" significatives pour l'élaboration des politiques spatiales a été identifié.

Le lien entre relations *mondial-local* et relations urbain-rural a été mis en évidence dans plusieurs cas. En Irlande plus particulièrement, la viabilité des principaux centres est fort influencée par des acteurs mondiaux. Le rôle que joue le tourisme international dans la restructuration socio-économique de la région d'Algarve a également eu des implications urbain-rural assez radicales.

Dans la plupart des parties d'Europe, la tendance semble être à l'augmentation de la taille des *régions urbaines fonctionnelles*, ou zones de migrations alternantes, non seulement grâce aux améliorations de l'infrastructure physique et de l'accessibilité, mais aussi grâce aux possibilités offertes par les progrès des technologies de communication. La diversification des économies urbaines et l'extension des bassins d'emploi augmentent la flexibilité du marché du travail au sein d'agglomérations urbaines plus vastes. Ceci accroît la possibilité de vivre dans les zones rurales voisines et accessibles.

Dans pratiquement toutes les grandes régions urbaines couvertes par les études de cas, la tendance est à une *interconnexion spatiale croissante* des zones qui en font partie. La division entre fonctions urbaines et rurales est de plus en plus floue. Ceci entraîne en général de plus en plus de diversité, quoique dans certains centres urbains la tendance puisse indiquer une spécialisation accrue.

L'analyse des trajectoires de développement des régions urbaines indique une tendance à l'*enrichissement des villes de taille moyenne*. Les grandes aires métropolitaines ne prédominent plus en termes de performances mesurées par les chiffres de population et d'emploi. De plus petits centres, généralement exclus du marché mondial, peuvent également réussir. Ils bénéficient d'une certaine stabilité économique parce que leur économie est fondée sur le secteur des services.

Le temps des loisirs joue un rôle de plus en plus significatif dans la restructuration de l'économie. L'accès aux *espaces de consommation* représente un aspect important dans l'optique des relations urbain-rural. Les environnements de grande qualité agissent comme des aimants non seulement sur les habitants mais aussi sur les entreprises. Les cas régionaux font cependant encore davantage état de relocalisations d'entreprises vers les ceintures extérieures des agglomérations urbaines que de déménagements vers la campagne profonde. Les décisions en matière d'investissements en infrastructures jouent un rôle déterminant à cet égard.

15 Doit-on améliorer la collaboration fonctionnelle entre zones urbaines et zones rurales?

La diversification générale et le mélange des fonctions urbaines et rurales ont probablement été bénéfiques pour la majorité de la population en termes d'opportunités d'emploi. Là où de gros investissements ont été consentis dans l'accessibilité régionale, les connexions croisées ou circulaires ont amené bureaux et industries à s'implanter le long des couloirs de transport, ce qui a permis d'attirer encore plus de navetteurs de toutes les zones bien reliées aux couloirs en question.

Les bénéfices économiques de l'intensification des interactions urbain-rural ont été tout à fait évidents pour les régions urbaines, mais la durabilité sociale et économique de cette tendance est loin d'être évidente. Les transports publics ne se sont généralement pas développés au rythme des investissements autoroutiers, ce qui a encouragé voire imposé l'utilisation de la voiture privée. Un tel développement pouvant causer divers effets non durables, il est de plus en plus important d'étudier la nature des interactions qui se multiplient plutôt que de prôner les interactions pour elles-mêmes.

Les zones rurales les moins accessibles semblent éprouver plus de difficultés à diversifier leur base économique alors que dans le même temps le secteur agricole devient de plus en plus marginal en tant que source de revenus. Les possibilités pour les petites villes et les campagnes environnantes de préserver leur viabilité économique semblent corrélées avec la densité de population. Le salut a été cherché surtout dans le secteur des services, souvent dans les services en zone urbaine ou destinés aux citadins. La diversification a très bien réussi pour les zones rurales qui ont réussi à se vendre en tant qu'espaces de consommation pour les citadins.

16 Peut-être est-il préférable de préserver les spécificités de l'"urbain" et du "rural"?

Les constats des études de cas montrent que les zones accessibles et attractives proches de centres urbains diversifiés retirent le plus de bénéfices de la multiplication des interactions urbain-rural. Il semblerait que les zones rurales environnantes constituent l'appât qui amène d'abord à s'implanter dans une région. De telles régions accueillent des migrants qualifiés aisés, et donc souvent de bonnes rentrées fiscales qui permettent de préserver les services publics. Si en plus ces personnes utilisent leur pouvoir d'achat dans les zones rurales, elles améliorent la viabilité des services privés. Ici encore, la dimension sociale peut être plus problématique si les sphères urbaine et rurale entrent en conflit. Les résidents ruraux moins aisés qui ne satisfont pas aux qualifications du marché du travail urbain ou qui ne peuvent pas accéder aux emplois à

cause de transports publics déficients par exemple, risquent de se retrouver avec une activité de service mal payée.

Que ce soit le déplacement récréatif d'un jour ou de plus longs séjours, le tourisme constitue certainement un secteur-clé qui peut aider à préserver la viabilité des zones rurales. Il peut cependant signifier aussi la disparition de fait de la ruralité, avec l'installation dans la zone de citadins à temps partiel et le développement d'un secteur de services de plus en plus guidé par les besoins d'étrangers. On peut certainement en dire autant de la dispersion incontrôlée des zones péri-urbaines. La ruralité étant de plus en plus considérée comme un paysage mental lié à des milieux spécifiques, il faut défendre contre les pressions urbaines la ruralité que les gens cherchent dans le paysage.

17 Pourquoi assistons-nous à la dispersion urbaine?

La tendance générale en Europe au cours des dernières décennies se caractérise par la *décentralisation* des procédures de prise de décision qui influencent l'affectation du sol et son aménagement ainsi que par la *dérégulation* des marchés immobiliers. Ces tendances vont évidemment de pair: *la dérégulation des marchés passe par la décentralisation de la prise de décision*. Dans la plupart des pays européens les codes d'aménagement et de construction ont été amendés dans le sens d'un libéralisme accru, par la disqualification des systèmes de planification hiérarchisés précédemment en vigueur et en rendant possible un aménagement au coup par coup dirigé par les investisseurs. Ces tendances entraînent plus de *spéculation* dans l'immobilier et moins de concurrence dans la construction, parce que les spéculateurs cherchent à mettre en place des monopoles territoriaux sur la production.

Un aménagement fondé sur l'*acquisition privée de terrain agricole non aménagé* peut déboucher sur une configuration tout à fait dysfonctionnelle des zones bâties, génératrice d'énormes surcoûts pour la construction et surtout pour le fonctionnement. Il est d'intérêt public de promouvoir des structures régionales efficaces et sûres, ce qui signifie que les décisions d'aménagement doivent reposer sur d'autres bases que les objectifs purement spéculatifs du lobby des promoteurs. On ne manque pas de connaissances instrumentales. Le problème est d'organiser l'aménagement de manière à pouvoir tirer parti de ces connaissances. Il s'agit au fond d'une question politique et idéologique: la communauté reconnaît-elle d'autres intérêts que privés? La dispersion urbaine constitue une sorte de colonisation urbaine de la campagne, mais ce n'est pas un processus "naturel" induit par nécessité. C'est plutôt une manifestation du développement spéculatif, de la main-mise privée sur le terrain et de l'appropriation par le privé des plus-values générées par des investissements publics. Les pertes pour les *contribuables* sont énormes.

Un objectif des politiques régionales un peu partout en Europe est l'*extension régionale*, qui repose sur l'idée que des investissements en infrastructures peuvent agrandir les marchés et les bassins d'emploi, des marchés de l'emploi plus vastes et plus complexes étant supposés favoriser la croissance économique et faire bénéficier la région d'une structure plus polycentrique. Les implications pour les relations urbain-rural sont très importantes parce que l'extension des lignes ferroviaires rapides et des grandes routes n'entraîne pas seulement l'intégration fonctionnelle de villes existantes aux régions centrales par le biais des navettes quotidiennes. Elle peut également s'accompagner d'investissements importants en développement le long des nouveaux couloirs de transport. Ceci pourrait signifier une *rurbanisation* accrue de l'Europe rurale, et la destruction d'un grand nombre de ressources environnementales et culturelles.

Un aménagement fondé sur des gains spéculatifs paraît impossible à concilier avec l'exigence d'un développement durable, qui suppose de considérer le long terme et de différencier territorialement les perspectives futures en termes d'échelle et d'extension. Un aménagement au hasard des projets est tout simplement incompatible avec ces considérations. Les études de cas ont donné une idée réaliste de l'*ampleur des profits non justifiés générés par l'aménagement de terrains ruraux en zones urbaines*. Ces profits ne représentent pas qu'un surplus marginal et raisonnable pour les entrepreneurs créatifs, mais un coût majeur pour les habitants et une perte considérable pour les contribuables. Si l'on veut que la communauté récupère les plus-values d'aménagement non justifiées, la solution passe par la *mise en place de banques foncières municipales, une politique de planification qui soumet les aménagements ponctuels à des plans d'affectation du sol approuvés, la possibilité pour les modes d'aménagement non spéculatifs au profit des usagers de fonctionner librement, et la mise sur le marché du terrain à bâtir par les municipalités pour ne pas favoriser la constitution de monopoles de production territoriaux*. Tout ceci ne peut se réaliser qu'à condition que le secteur financier propose une large gamme d'alternatives, notamment des *prêts hypothécaires à long terme et des opérations bancaires non spéculatives*.

18 La dispersion urbaine peut-elle être contenue?

La consommation d'espace par le développement urbain est devenue une préoccupation majeure dans le monde. L'idée de l'*endiguement urbain* répond à la dispersion urbaine. Cette idée repose aussi sur la conviction qu'un développement urbain compact contribue à la durabilité. La réalisation de villes compactes et un développement urbain contenu impliquent un aménagement à usage mixte des zones existantes, davantage de développement résidentiel en centre-ville, et la concentration de la croissance à l'intérieur des limites urbaines existantes. Il faut en outre identifier les zones sensibles et les protéger, n'autoriser un aménagement que quand l'infrastructure est en place, et encourager les aménagements de remplissage. Les bénéfices escomptés de la densification urbaine sont une moindre dépendance par rapport à la voiture, des émissions et une consommation d'énergie réduites, de meilleurs services de transport public, une accessibilité générale accrue, la réutilisation des infrastructures et des terrains déjà aménagés, la rénovation des zones urbaines existantes et une vitalité urbaine accrue, la préservation des espaces verts et un meilleur environnement pour les activités professionnelles, en bref, une meilleure qualité de vie.

Les modèles de développement urbain dense ne sont cependant pas considérés d'office positivement sans esprit critique parce que l'on se rend compte qu'ils peuvent comporter certains inconvénients aussi. Les expériences de densification urbaine et de construction compacte révèlent quelques incertitudes. La mesure dans laquelle la densification est compatible avec les principes du développement durable n'est pas claire. La *viabilité* locale doit compléter le principe général de durabilité. Seuls des milieux viables sont durables à long terme. La pratique des mesures de densification montre que chaque cas est unique et que la population locale juge chaque cas différemment. On ne peut par conséquent pas se référer d'office à l'endiguement urbain chaque fois qu'un promoteur demande un permis d'aménagement en zone urbaine.

Un partenariat privé-public inspiré par une vaste spéculation privée peut entraîner une *corruption à grande échelle* du système politique. Lorsque des organismes publics participent à des projets économiques avec des partenaires privés en augmentant énormément la valeur des avoirs respectifs, la corruption semble inévitable. Une façon d'atténuer le risque de corruption est d'exiger des offres et de la concurrence dans toutes les phases du processus de développement, et de veiller à ce que des promoteurs soi-disant non spéculateurs ne dépendent pas institutionnellement des autres acteurs impliqués dans le projet, à savoir les milieux financiers, les industries des matériaux et de la construction, etc. Interdire aux entrepreneurs de la construction d'agir en tant que promoteurs améliorerait déjà sensiblement la situation en Europe.

19 Les recommandations politiques sont-elles importantes?

Les idées présentées sous le titre de recommandations politiques prennent souvent la forme d'une liste de vœux pieux. Les recommandations ne sont pas toujours bien fondées sur des arguments précis. L'objectif premier de cette étude est d'analyser les relations urbain-rural en vue d'élaborer des recommandations politiques: les recommandations politiques doivent bien entendu être basées sur des constats de recherche factuels. Ceci signifie qu'il faut se concentrer sur quelques aspects plus concrets que les idées qui circulent déjà.

Le but de recommandations politiques est d'améliorer les politiques publiques, ce qui implique qu'elles portent sur des matières que des décisions et des actions des autorités publiques peuvent infléchir de manière un tant soit peu prévisible. Cette exigence peut sembler aller de soi, mais elle est en fait très stricte et contraignante parce qu'elle exclut la plupart des entreprises humaines. Beaucoup de recommandations politiques reflètent une conception passablement irréaliste de la faculté des autorités publiques à diriger le développement. Ceci reflète peut-être la double nature de recommandations politiques: d'une part elles sont un moyen d'obtenir un soutien politique, et d'autre part elles doivent être rationnelles et fiables par leur ancrage dans la recherche empirique.

20 Que faut-il recommander?

1. L'amélioration de la qualité de vie dans les grandes villes et la réhabilitation des friches urbaines constituent certainement de bonnes stratégies pour limiter - jusqu'à un certain point - l'émigration de la population urbaine vers les zones rurales. De telles stratégies sont probablement plus efficaces dans le cas d'une émigration potentielle vers les zones rurales qui entourent les aires métropolitaines et les grandes villes que dans le cas d'une émigration potentielle vers des zones rurales plus éloignées, les raisons de déménager étant assez différentes. Dans les zones rurales mêmes, la politique d'implantation devrait tenter de limiter la dispersion et la pression sur les zones naturelles.
2. De nouvelles formes de transport public ont un grand rôle à jouer: réseaux à forte capillarité et à intensité moyenne / faible; connexion des noyaux d'habitat ruraux avec les villes de taille moyenne ou petite et avec les grands réseaux de transport public. Il faut développer des solutions innovantes alliant efficacité et rentabilité. Les zones naturelles de valeur doivent être plus strictement protégées.
3. Il est conseillé de concentrer la plupart des investissements en infrastructures et en équipements dans les petites villes pour des raisons d'efficacité territoriale, sociale et économique. Dans la mesure où ils permettent d'offrir une infrastructure, des

équipements et des services diversifiés, attirant ainsi des activités économiques et les soutenant, les principaux centres de population doivent faire l'objet d'une attention particulière.

4. Le renforcement fonctionnel des centres urbains de taille petite ou moyenne permet de développer des réseaux basés sur la complémentarité fonctionnelle entre zones urbaines et zones rurales en sauvegardant la diversité des zones rurales et en tirant parti du potentiel de développement des villes petites ou moyennes dans une perspective de coopération et d'intégration.
5. Des villages abandonnés peuvent être réhabilités à des fins de tourisme doux et de résidence secondaire. Il faut mettre en œuvre des solutions de transport flexibles et multi-fonctionnelles qui conviennent au transport de personnes et de marchandises, à la distribution du courrier et des soins aux personnes âgées dans les villages isolés ainsi qu'à la population scolaire.
6. A côté du renforcement du tissu d'habitat, il faut promouvoir les activités économiques endogènes et les développer. Des recommandations politiques détaillées nécessitent une connaissance précise du potentiel endogène de chaque région. On peut cependant donner quelques exemples comme:
 - la production de produits agricoles de grande qualité, en tirant parti de la proximité de quelques marchés urbains et du développement du tourisme doux;
 - l'utilisation de la biomasse forestière pour produire de l'énergie, en cherchant tout particulièrement à satisfaire les besoins de la population urbaine et des industries;
 - l'utilisation de terres agricoles marginales pour introduire des espèces forestières nobles et soutenir les industries qui dépendent des ressources forestières, comme l'industrie du bois de construction;
 - une meilleure valorisation de la demande des résidents locaux (en particulier ceux qui vivent dans les petites villes de la région) pour des activités de week-end ou de loisirs de plein air, contribuant ainsi à accroître la valeur économique ajoutée générée en zone rurale;
 - l'encouragement de l'exploration de certaines niches touristiques spécifiques, comme le tourisme de plein air, axé sur la nature ou destiné aux personnes âgées.

Le développement de telles activités requiert très souvent de coopérer avec des partenaires établis en ville, à même de fournir conseils, compétences, technologies, ressources financières, assurances, accès aux marchés, etc. Le renouveau économique des zones rurales en déclin passe généralement par des relations et des partenariats urbain-rural efficaces.

7. Les stratégies visant à améliorer la durabilité, la cohésion interne et la stabilité des régions concernées dépendent dans une large mesure de l'amélioration des relations entre zones urbaines et zones

rurales. Ces stratégies devraient être intégrées et comporter des mesures complémentaires très diversifiées. Quelques exemples:

- la définition de nouveaux rôles pour la campagne, qui la repositionnent grâce à la valorisation de son potentiel propre (le patrimoine culturel par exemple);
- le maintien de fonctions agricoles, pour autant qu'elles soient compatibles du point de vue environnemental;
- le renforcement du niveau régional dans les domaines de la politique de développement territorial et de la planification de l'utilisation du sol;
- des aménagements institutionnels qui facilitent une coordination horizontale et verticale sérieuse en matière de planification territoriale stratégique.

La durabilité territoriale est plus qu'un objectif en soi. La stabilité dans le développement interne d'une région donnée peut influencer significativement les connexions interrégionales, la réussite à l'échelle nationale, et même favoriser les connexions internationales.

8. La prédominance des terres agricoles en Europe est un atout extrêmement important. Elle offre tout d'abord l'option de produire la nourriture localement. Les consommateurs ont la possibilité de littéralement contrôler la production de la nourriture qu'ils consomment. Ceci peut aussi constituer un avantage économique parce que la demande augmente pour une nourriture sûre produite localement. Deuxièmement, l'abondance de terres agricoles dans les zones sous forte influence urbaine offre la possibilité de les utiliser à des fins récréatives. Il s'agit d'un atout environnemental à ne pas sous-estimer. Il s'ensuit que la protection et la conservation des terres agricoles et des espaces verts en général doivent constituer une priorité élevée, tout particulièrement dans les parties densément peuplées de l'Europe.
9. Si l'on veut que la communauté récupère les plus-values d'aménagement non justifiées, la solution passe par la mise en place de banques foncières municipales, une politique de planification qui soumet les aménagements ponctuels à des plans d'affectation du sol approuvés, la possibilité pour les modes d'aménagement non spéculatifs au profit des usagers de fonctionner librement, et la mise sur le marché du terrain à bâtir par les municipalités pour ne pas favoriser la constitution de monopoles de production territoriaux. Tout ceci ne peut se réaliser qu'à condition que le secteur financier propose une large gamme d'alternatives, notamment des prêts hypothécaires à long terme et des opérations bancaires non spéculatives.
10. La pratique des mesures de densification montre que chaque cas est unique et que la population locale juge chaque cas différemment. On ne peut par conséquent pas se référer d'office à l'endiguement urbain chaque fois qu'un promoteur demande un permis d'aménagement en zone urbaine. La mesure dans laquelle la densification est compatible avec les principes du développement

- durable n'est pas claire. La *viabilité* locale doit compléter le principe général de durabilité. Seuls des milieux viables sont durables à long terme.
11. La coopération régionale devrait être basée sur la reconnaissance du fait que le public doit être bien informé et sur la nécessité de *transparence dans tout projet d'aménagement*, exigence qui risque de n'être jamais rencontrée dès lors que des intérêts et des pouvoirs économiques énormes sont en jeu. C'est malgré tout un idéal important, à condition de viser plus qu'une démocratie de pure forme.
 12. Un partenariat privé-public inspiré par une vaste spéculation privée peut entraîner une corruption à grande échelle du système politique. Lorsque des organismes publics participent à des projets économiques avec des partenaires privés en augmentant énormément la valeur des avoirs respectifs, la corruption semble inévitable. Une façon d'atténuer le risque de corruption est d'exiger des offres et de la concurrence dans toutes les phases du processus de développement, et de veiller à ce que des promoteurs soi-disant non spéculateurs ne dépendent pas institutionnellement des autres acteurs impliqués dans le projet, à savoir les milieux financiers, les industries des matériaux et de la construction. Interdire aux entrepreneurs de la construction d'agir en tant que promoteurs améliorerait déjà sensiblement la situation.
 13. Il est d'intérêt public d'*encourager la concurrence dans le domaine du développement afin de contrer la constitution de monopoles de production territoriaux*, qu'ils soient suscités par des promoteurs privés ou par des politiques d'urbanisation publiques. La spéculation immobilière privée et la main-mise sur le terrain ne sont pas une manifestation de marchés qui fonctionnent mais bien une limitation de la concurrence spatiale. Une meilleure compétitivité exige la concurrence pour le développement du territoire. Les caractéristiques propres à la production de logements et au développement du territoire en général impliquent certaines restrictions en matière de concurrence. Ces restrictions concernent tous les marchés connexes, c'est-à-dire le *marché foncier* (planification, pratiques d'aménagement), le *marché des intrants* (matériaux de construction, travail), le *marché de la construction* (entrepreneurs) ainsi que le *marché du logement* (systèmes publics ou privés de production de logements). Les différents modes d'aménagement, les formes de production de logements tant spéculatives que non-spéculatives, peuvent tous nécessiter de restreindre la concurrence.
 14. En ce qui concerne les relations urbain-rural, il faut prendre conscience du fait que le développement semble souvent ne concerner que l'urbain comme point de départ, les intérêts ruraux étant quant à eux considérés comme non pertinents ou d'importance mineure, voire même mis de côté. Les aspects ruraux doivent être pris en compte aussi.

15. L'exclusion des groupes à revenus moyens ou faibles du marché de la propriété constitue apparemment une préoccupation générale dans de nombreux pays en Europe. Une raison évidente en est l'aspect financier, les institutions financières commerciales n'ayant aucun intérêt à participer à des projets s'ils ne rapportent pas. Le développement spéculatif génère de bons revenus. Les options financières semblent s'être réduites pour les candidats à la propriété d'un logement, ce qui peut s'expliquer par la conjonction d'évolutions des marchés financiers mais aussi comme un effet de la baisse d'intérêt pour le développement non spéculatif dans les politiques locales en Europe. Le mode de développement spéculatif qui prévaut favorise la dispersion urbaine, ce qui encourage la "rurbanisation" et porte atteinte aux qualités des milieux urbain et rural. Des instruments financiers qui favorisent un développement non spéculatif sont donc indispensables.

21 Reste-t-il encore des sujets importants qui n'ont pas été passés en revue?

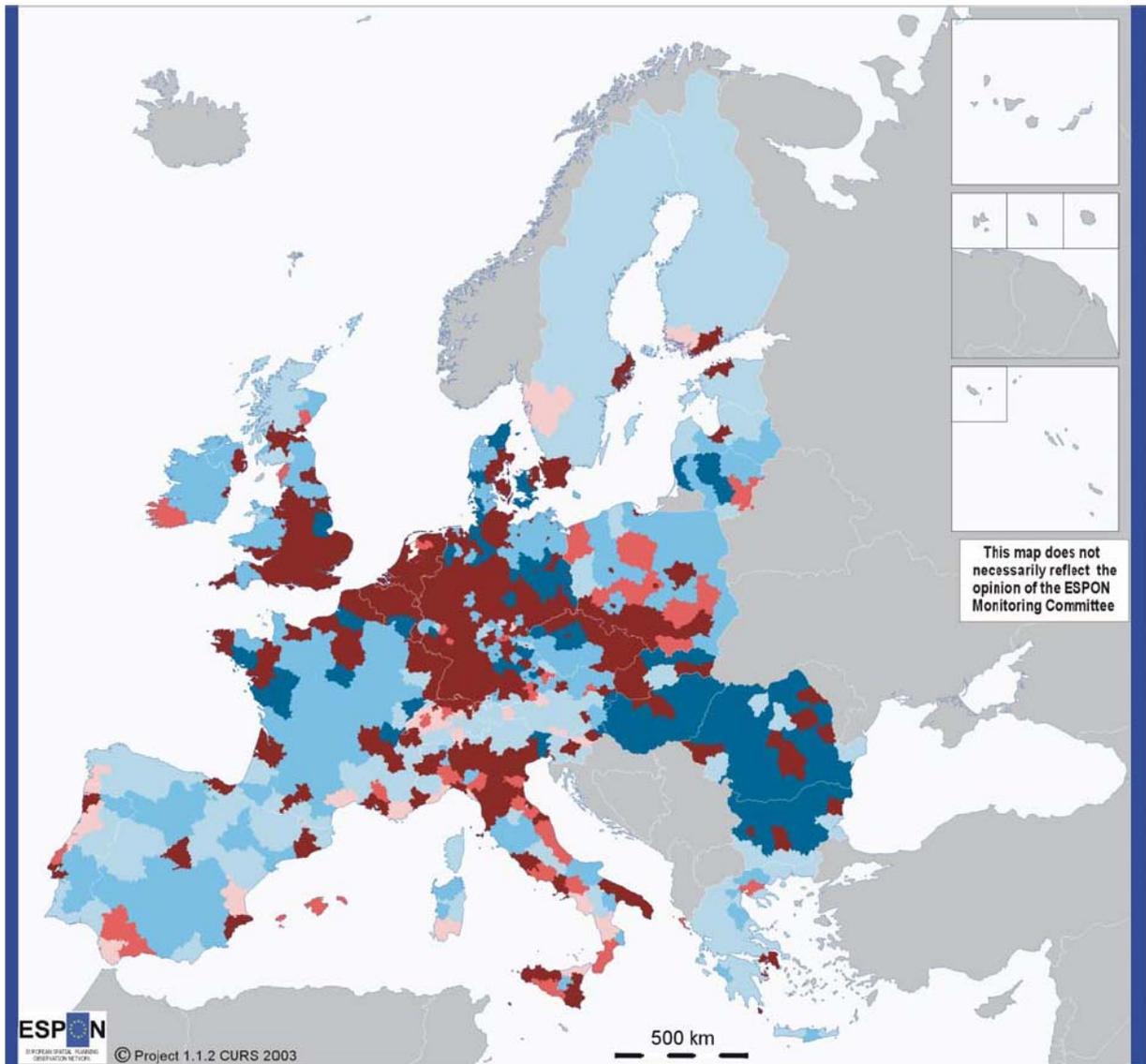
Assurément! La présente étude est la première en son genre, et elle aura atteint son objectif si elle ouvre la voie à une réflexion plus approfondie sur les questions urbain-rural. On peut envisager à partir des expériences actuelles quelques pistes de recherche future.

La méthodologie de la typologie urbain-rural harmonisée s'étant avérée utile pour l'analyse au niveau NUTS5, une tâche essentielle pour la recherche est de continuer à développer les applications au niveau national et aussi de tester le modèle dans d'autres contextes spatiaux.

La disponibilité limitée de données comparables concernant les logiques migratoires freine l'analyse des régions urbaines fonctionnelles en Europe. Des progrès considérables s'imposent pour améliorer la situation. Il faut discuter des données recueillies par les instituts statistiques nationaux sur base des recensements de la population en vue d'atteindre un consensus européen sur les concepts et sur les définitions de base. En attendant les améliorations requises de la couverture des régions urbaines fonctionnelles en données spatiales et temporelles, on peut développer les outils méthodologiques en utilisant les données comparables de six pays européens. Ce travail impliquerait de combiner les différents résultats ESPON (et d'autres) de manière innovante. La typologie urbain-rural appliquée au niveau NUTS5 pourrait constituer un point de départ en combinaison avec les données sur les bassins d'emploi. Diverses techniques SIG (voir par exemple le travail réalisé par le JRC décrit en annexe 4) pourraient également être utiles pour estimer les aires d'influence urbaines.

Il est très regrettable que les données Corine Land Cover (CLC) pour l'année 2000 n'aient pas été disponibles à temps. Afin d'obtenir une image plus dynamique, diverses analyses temporelles pourraient être réalisées au niveau européen. Il convient donc de poursuivre le travail avec les outils qui ont été mis au point dès que les données CLC 2000 complètes seront disponibles. La possibilité d'inclure de telles tâches de suivi dans les futurs projets ESPON devrait être explorée.

Carte 1. Typologie urbain-rural



ESPON
 EUROPEAN SPATIAL PLANNING
 OBSERVATION NETWORK
 © Project 1.1.2 CURS 2003

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Urban-rural typology, based on population density, FUA ranking and land cover

- High urban influence, high human intervention
- High urban influence, medium human intervention
- High urban influence, low human intervention
- Low urban influence, high human intervention
- Low urban influence, medium human intervention
- Low urban influence, low human intervention

Ranking of Functional Urban Areas (FUAs):
 Origin of data: EURCSTAT, National Statistical Offices, National experts
 Source: Nordregio, ESPON Data Base

Population density:
 Origin of data: EU15 and CC's: Eurostat
 Norway and Switzerland:
 National Statistical Offices
 Time reference: 1999

Land cover types:
 Origin of data: EEA, Corine Land Cover 90

Source: ESPON Data Base

The criteria for urban influence:

- Population density above the average (107 inhabitants/km² in EU25+4)
- And/or at least a European level functional urban area (based on typology made by ESPON Action 1.1.1)

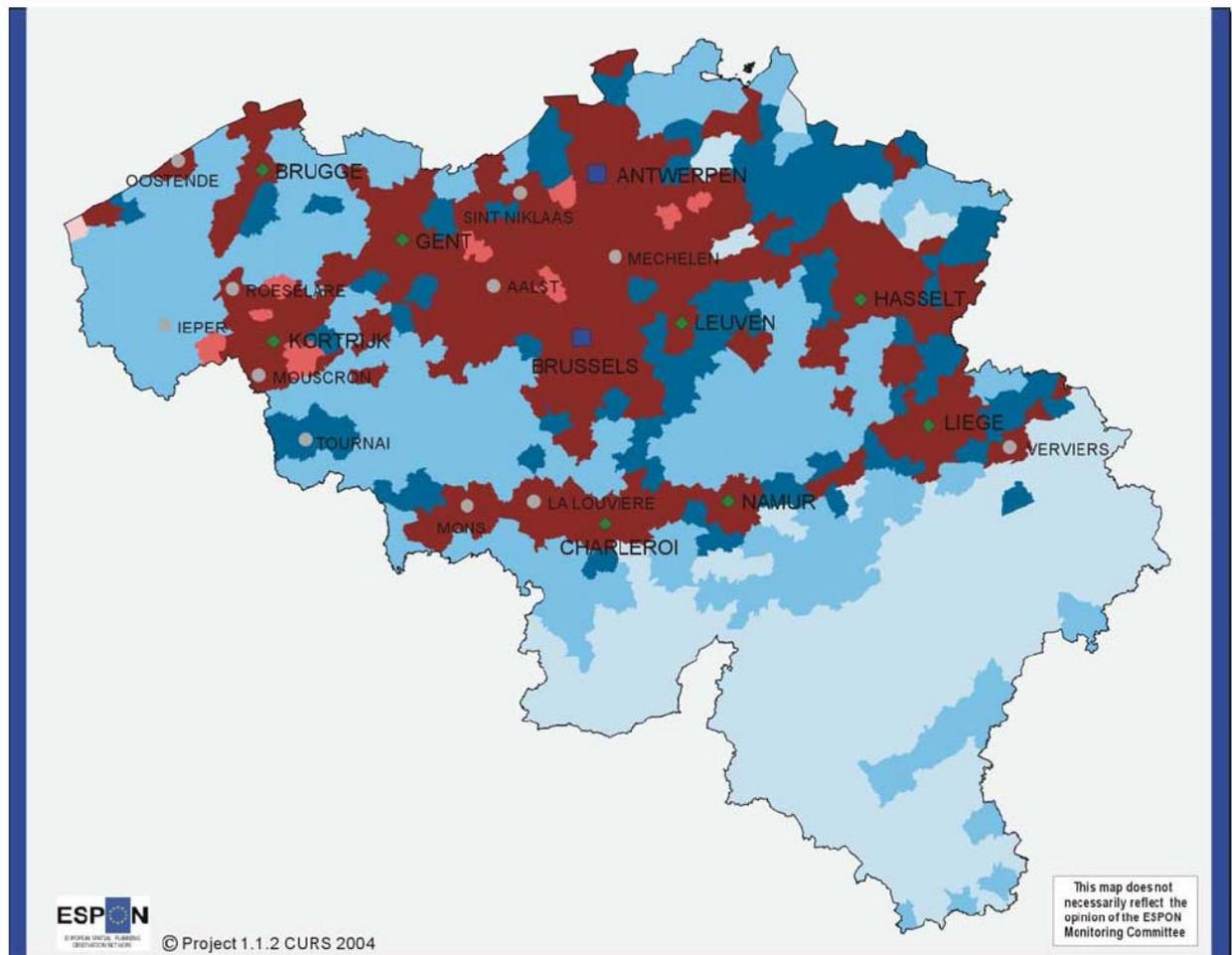
Degree of human intervention is estimated through the average shares of land covers (in EU23+3, no data on Cyprus, Malta and Norway):

High human intervention: at least the share of artificial surfaces above average (3,48%)

Medium human intervention: at least the share of agricultural land above average (50,36%)

Low human intervention: only the share of residual land use above average (46,16%)

Carte 2. Typologie urbain-rural en Belgique au niveau NUTS5, sur base de moyennes nationales



Urban-rural typology in Belgium at NUTS5-level based on national averages

■ High urban influence, high human intervention	(239)
■ High urban influence, medium human intervention	(9)
■ High urban influence, low human intervention	(1)
■ Low urban influence, high human intervention	(77)
■ Low urban influence, medium human intervention	(179)
■ Low urban influence, low human intervention	(84)

Typology of Functional urban areas (from ESPON Action 1.1.1)

- European/Global
- ◆ National/Transnational
- Local/Regional

The criteria for urban influence:

- Population density above the average (336 inhabitants/km² in Belgium)
- And/or at least a European level functional urban area (based on typology made by ESPON Action 1.1.1)

Degree of human intervention is estimated through the average shares of land covers (in Belgium):

- High human intervention: at least the share of artificial surfaces above average (19,21%)
- Medium human intervention: at least the share of agricultural land above average (58,64%)
- Low human intervention: only the share of residual land use above average (28,19%)

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

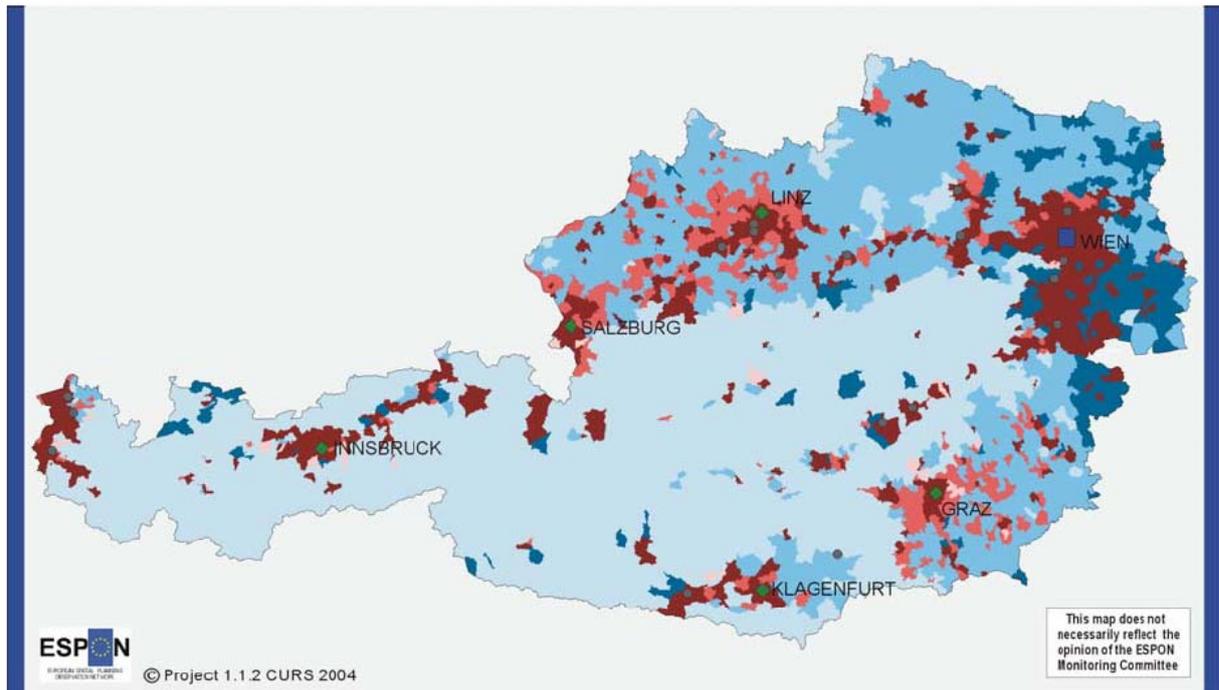
Land cover:
Origin of data: Corine Land Cover 90

Population:
Origin of data: National Statistical Office
Time reference: 2000

Source: CURS

Ranking of Functional Urban Areas (FUAs):
Origin of data: EUROSTAT, National Statistical Offices, National experts
Source: Nordregio, ESPON Data Base

Carte 3. Typologie urbain-rural en Autriche au niveau NUTS5, sur base de moyennes nationales



Urban-rural typology in Austria at NUTS5 level, based on national averages

High urban influence, high human intervention	(438)
High urban influence, medium human intervention	(294)
High urban influence, low human intervention	(28)
Low urban influence, high human intervention	(163)
Low urban influence, medium human intervention	(769)
Low urban influence, low human intervention	(666)

Typology of Functional urban areas (from ESPON Action 1.1.1):

- European/Global
- ◆ National/Transnational
- Local/Regional

The criteria for urban influence:

- Population density above the average (96,8 inhabitants/km²)
- And/or at least a European level functional urban area (based on typology made by ESPON Action 1.1.1)

Degree of human intervention is estimated through the average shares of land covers:

- High human intervention: at least the share of artificial surfaces above average (1,76%)
- Medium human intervention: at least the share of agricultural land above average (36,34%)
- Low human intervention: only the share of residual land use above average (61,9%)

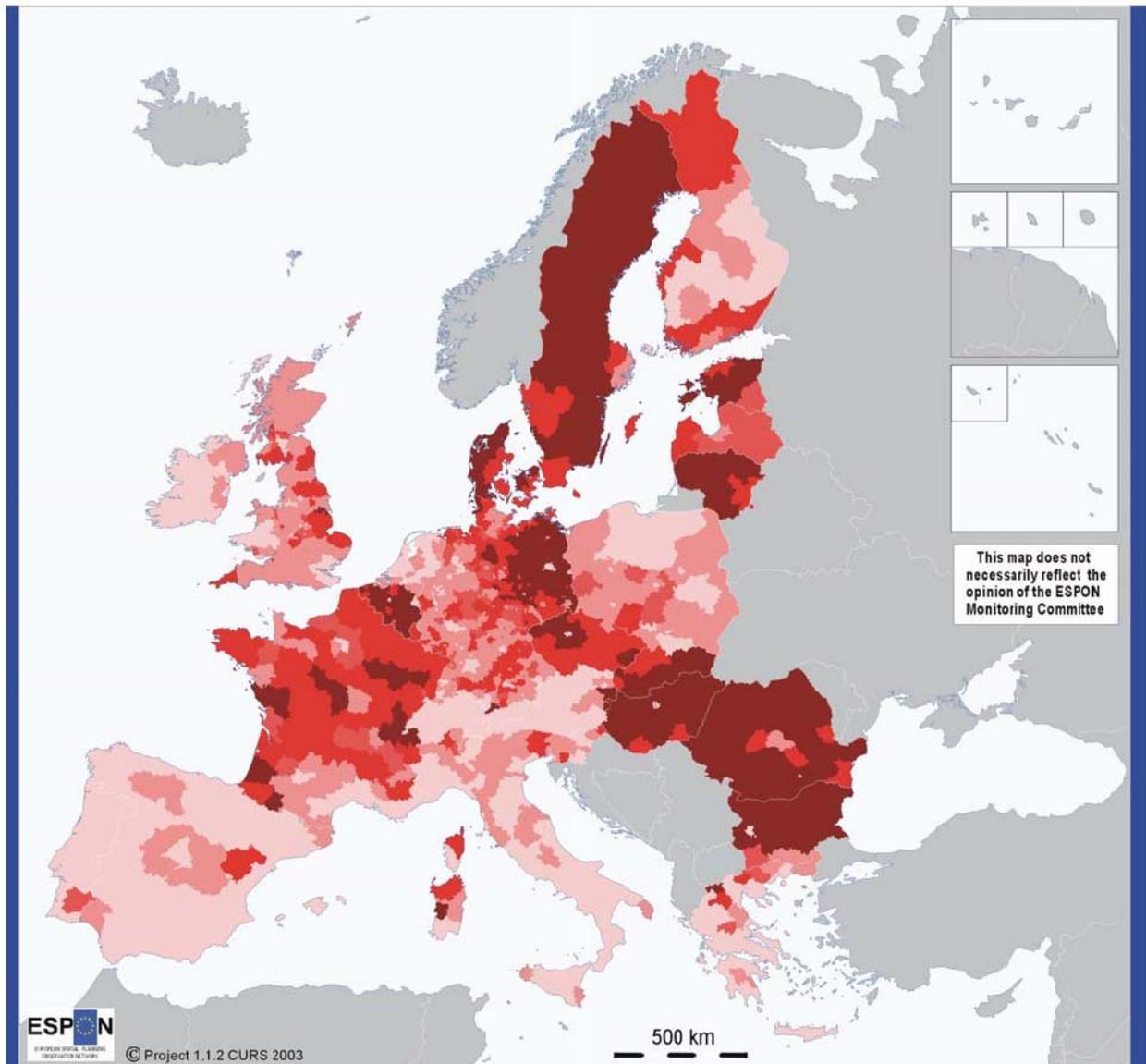
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Land Cover:
Origin of data: Corine Land Cover 90
Source: CURS

Population density:
Origin of data: National Statistical Office
Time reference: 1999
Source: OIR

Ranking of Functional Urban Areas (FUAs):
Origin of data: EUROSTAT, National Statistical Offices, National experts
Source: Nordregio, ESPON Data Base

Carte 4. Surfaces artificielles par habitant



Artificial surfaces (km²) per 1000 inhabitants in NUTS3 regions

0,48 - 1,33	(228 NUTS3 regions)
0,36 - 0,47	(228)
0,33 - 0,35	(75)
0,25 - 0,32	(380)
0 - 0,24	(380)

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

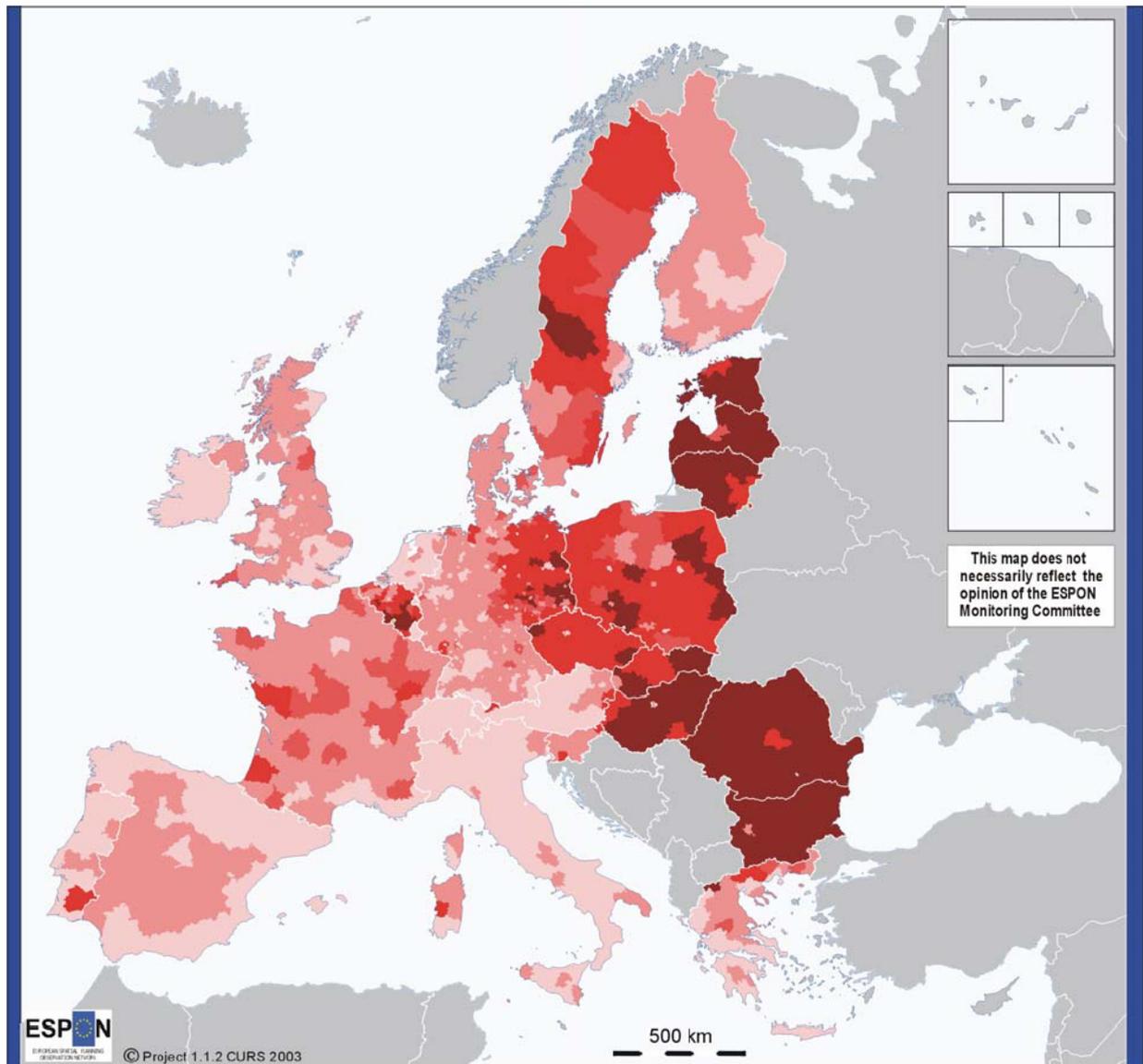
Artificial surfaces:
Origin of data: EEA, Corine Land Cover 90

Population:
Origin of data: EU15 and CC's: Eurostat
Norways and Switzerland: National
Statistical Offices
Time reference: 1999

Source: ESPON Data Base

The average amount of artificial surfaces per 1000 inhabitants in EU23+3 is 0,34 km² / 1000 inhabitants (no land cover data on Cyprus, Malta and Norway).

Carte 5. Surfaces artificielles par PIB (SPA)



Artificial surfaces per 100 million euros of GDP_{PPS} in NUTS3 regions in 1999

5,4 - 28,7	(136 NUTS3 regions)
3,2 - 5,3	(136)
2,5 - 3,1	(75)
1,3 - 2,4	(472)
0 - 1,2	(472)

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Artificial surfaces:
Origin of data: EEA, Corine Land Cover 90

GDP_{PPS}:
Origin of data: EU15 and CC's: Eurostat
Norway and Switzerland: National
Statistical Offices
Time reference: 1999

Source: ESPON Data Base

The average amount of artificial surfaces per 100 million PPS in EU23+3 is 2,8 km² / 100 million euros (no land cover data on Cyprus, Malta and Norway).

Résumé scientifique*

Ce résumé scientifique comporte une présentation de quelques concepts fondamentaux et des considérations méthodologiques ainsi qu'un bref exposé sur la manière dont la compréhension théorique de la mission de recherche a été rendue opérationnelle dans la recherche concrète.

Considérations théoriques

Le concept d'"urbanisation" est utilisé comme point de départ pour saisir l'évolution des relations urbain-rural. Cette évolution se caractérise notamment par le fait que sur le terrain "urbain" et "rural" caractérisent de moins en moins nettement les milieux et les localités. Il devient dès lors de plus en plus difficile de définir "urbain" et "rural", et les définitions dépendent toujours des domaines de recherche du moment.

Urbanisation

Dans un contexte scientifique, l'étude des relations urbain-rural doit être conceptualisée, ce qui implique qu'il faut un cadre théorique. Ici le concept d'*urbanisation* constitue ce cadre. En tant que contexte intellectuel, l'urbanisation a l'avantage de porter sur la dynamique des relations urbain-rural. La campagne et la vie rurale ne sont pas considérées comme des facteurs résiduels de l'urbain mais comme une contrepartie sur le même pied dans une relation entre milieux urbain et rural. Dans cette étude, le concept d'urbanisation est compris dans cette optique large, et l'urbanisation est conçue comme un concept primordial pour mieux comprendre et conceptualiser les relations urbain-rural.

En termes de *changements démographiques*, l'urbanisation a trait à la croissance ou au déclin des entités urbaines par rapport à la croissance ou au déclin des entités rurales. Ces entités urbaines sont en outre souvent classées par rang-taille, et une étude de l'urbanisation inclurait donc une étude des changements dans les différentes composantes du système urbain, qu'il faut définir. En termes de *changements structurels* de l'économie, l'urbanisation a trait au passage des personnes d'un secteur économique à un autre, certains essentiellement ruraux (l'agriculture) et d'autres surtout urbains (les services commerciaux). Les changements structurels comprennent également les modifications de logiques et de régimes d'affectation du sol. Le troisième sens de l'urbanisation a trait aux *modèles de comportements et aux modes de vie* ainsi qu'aux *images et aux idées* qui s'y rapportent.

Les débats sur les schémas migratoires et sur l'urbanisation en tant qu'effet de la mondialisation vont actuellement bon train. Au niveau macro, les hiérarchies urbaines sont censées se modifier, et au niveau micro, les décisions des entreprises et de toutes sortes d'organisations et les décisions individuelles sont supposées refléter les changements de conditions. L'hypothèse sous-jacente semble être que les tendances mondiales influencent les modèles d'urbanisation quels que soient le lieu ou le pays. Il est certain que certaines caractéristiques

* Résumé rédigé par Christer Bengs

actuelles de l'urbanisation et de la contre-urbanisation résultent de tendances générales liées aux progrès technologiques, à l'évolution démographique et à la dérégulation des marchés. Mais les effets de ces mesures se font-ils sentir de manière uniforme? La réponse est probablement négative parce que les différentes parties de l'Europe se trouvent à des stades d'urbanisation différents, ce qu'une comparaison des changements en cours dans les contextes nationaux met en évidence. Dans les pays avec un long passé de gouvernement centralisé, le système urbain national monocentrique a évolué différemment de celui des pays polycentriques où un gouvernement central a été mis en place plus récemment. D'autres facteurs intéressants sont l'âge des structures d'habitat qui existent actuellement et l'ancienneté et le rythme de l'histoire industrielle ainsi que la densité de population.

D'après la théorie de l'urbanisation différentielle, tout système urbain connaît idéalement différentes phases au cours de son développement, passant par un cycle complet d'urbanisation. De manière générale, l'évolution urbaine semble connaître les mêmes phases partout dans le monde, allant de la mise en place d'implantations urbaines à une phase de différenciation lorsque se forment des implantations urbaines plus importantes, souvent aux dépens de plus petites. Idéalement d'après la théorie, la croissance des villes principales devrait coïncider avec le déclin des petites villes. Cette relation est en fin de compte supposée s'inverser lorsque les petites villes croissent alors que les villes principales déclinent. La croissance et le déclin des villes moyennes s'inscriraient comme un stade intermédiaire entre les extrêmes. Si l'urbanisation est vue comme une force comparable aux forces de la nature, les possibilités d'affecter les systèmes urbains par des mesures politiques sont évidemment assez limitées.

Définition d'"urbain" et de "rural"

Essayer d'identifier les relations urbain-rural implique l'idée qu'il y a quelque chose que l'on peut qualifier soit d'"urbain" soit de "rural". Ce sont la nature, les caractéristiques et les fonctions des contreparties qui déterminent leurs relations dans un contexte donné. Toutefois l'"urbain" et le "rural" ne sont pas des entités qui existeraient indépendamment du vécu humain et d'intérêts particuliers: la nature et le caractère de ces catégories dépendent de la manière dont elles sont définies. En définissant les concepts d'"urbain" et de "rural" nous définissons en fait certains aspects essentiels de leurs interconnexions.

Les *propriétés structurelles* concernent les caractéristiques de tout milieu physique relativement stables dans le temps, et qui sont apparues dans la plupart des cas comme un résultat d'entreprises humaines qui s'étendent sur des siècles. Ces propriétés structurelles sont les logiques d'affectation du sol existantes, la structure des implantations et la répartition de la population. Les *propriétés fonctionnelles* concernent l'usage effectif du milieu physique, comme les diverses formes de production, de consommation et de communication. Nous supposons que les caractéristiques "urbaines" et "rurales" de territoires donnés peuvent être définies en fonction de diverses propriétés structurelles et fonctionnelles.

La distinction entre milieu urbain et milieu rural est devenue de plus en plus difficile à faire. Les municipalités urbaines ayant perdu leurs privilèges en

matière de commerce, etc., la distinction administrative entre milieux "urbain" et "rural" a déjà disparu ou est en train de disparaître. La libéralisation de la vie économique a entraîné la possibilité pour les entreprises de se localiser où elles veulent, et de ce fait on ne peut pas associer a priori des activités économiques données aux milieux "urbain" ou "rural". En ce qui concerne les modes de vie, les conceptions et les images, la distinction entre "urbain" et "rural" s'estompe également. Les deux catégories sont utilisées commercialement suivant les besoins, sans tenir compte des conditions réelles. La phase d'urbanisation correspondante peut être appelée "*rurbanisation*" pour souligner le fait que la ligne de démarcation traditionnelle entre milieux urbain et rural est de plus en plus difficile à détecter.

La variété des manières d'opérationnaliser le concept de "rural" montre la difficulté de définir les concepts fondamentaux de cette étude. On peut raisonnablement conclure que le "rural" doit être une composante essentielle de toute nouvelle conceptualisation de l'habitat humain, non en opposition à l'urbain mais comme une dimension parmi d'autres. Il faut aussi rejeter la conception du rural comme quelque chose de résiduel – un lieu rural n'est pas forcément voué à être transformé un jour en un lieu urbain ("moderne"). Il faut également éviter de chercher une quelconque forme d'essence du rural en tant que catégorie. La ruralité peut être fort différente suivant le lieu et le temps. Il y a peut-être de bonnes raisons pratiques pour garder une vision dichotomique de l'urbain par rapport au rural dans les systèmes de classification, mais sur le principe il faudrait essayer de se distancier de la conception bipolaire. En tant que réseaux vécus, l'urbain et le rural ne sont pas des images miroirs l'un de l'autre mais des composantes d'un système.

Relations urbain-rural

Pour ce qui est des relations urbain-rural, le point de départ est la distinction entre relations structurelles et relations fonctionnelles.

Les *relations urbain-rural structurelles* sont déterminées par la manière dont le milieu physique est constitué et façonné, tandis que leurs *relations fonctionnelles* sont déterminées par la manière dont le milieu physique est utilisé. Avec le temps, les fonctions propres à un milieu donné évoluent avec les modèles de production et de consommation. Ceci entraîne aussi un remodelage du cadre physique avec le temps. De ce point de vue, toutes les relations urbain-rural participent à un processus de remodelage perpétuel. Les relations structurelles se caractérisent cependant par un certain degré de stabilité, parce que le monde physique ne peut pas être refait du jour au lendemain. Elles offrent par conséquent aux relations fonctionnelles un cadre relativement inerte. Les relations fonctionnelles peuvent par contre changer du jour au lendemain, vu la flexibilité du milieu physique pour accueillir une multitude d'activités diverses ainsi que la flexibilité des différentes fonctions pour s'adapter à différents contextes physiques.

Alors que la littérature sur les questions de développement urbain et rural abonde, elle est beaucoup moins riche à propos des relations entre les deux, en particulier pour ce qui est des théories et des concepts. On peut en dire autant de la politique d'aménagement du territoire aux différents niveaux, qui tendait à considérer les questions urbaines et rurales comme des domaines politiques

distincts. Même si les communautés rurales sont confrontées à des défis séparés et distincts, tout comme d'autres communautés spécifiques, ces défis ne peuvent pas être abordés en-dehors de leur contexte plus large lorsqu'il s'agit de formuler des politiques et des programmes. C'est ce constat qui est au cœur des relations urbain-rural. La réflexion est axée sur la nécessité de concevoir les politiques de manière intégrée, et non sur la négation de caractéristiques propres aux communautés rurales ou aux défis qu'elles ont à affronter.

Partenariat, intérêt public et recommandations politiques

Le sujet du *partenariat* est lié à l'idée de bonne gouvernance que la Commission Européenne a développée. Les principes de bonne gouvernance comportent un ensemble de principes généraux: ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. Ces cinq principes sont supposés renforcer ceux de proportionnalité et de subsidiarité, et il faudrait systématiquement vérifier les initiatives de l'UE quant à la réelle nécessité d'une intervention publique, quant à l'adéquation du niveau européen, et quant à la proportionnalité des mesures adoptées en regard des objectifs. Le partenariat étant clairement une forme de participation, il participe à la bonne gouvernance telle que la conçoit l'UE.

L'idée de partenariat ne doit cependant pas faire perdre de vue que la raison d'être fondamentale d'une bonne gouvernance est de promouvoir l'*intérêt public*; il ne faudrait pas que des partenariats, par exemple, compromettent cet objectif fondamental, si tant est que le risque existe. La connotation positive du partenariat tient à l'idée de la recherche de situations win-win où toutes les parties impliquées sont gagnantes. Dans l'optique de *recommandations politiques*, l'idée est essentiellement que le public doit être gagnant, c'est-à-dire que l'intérêt public doit être à la base de toute politique publique. Et tant mieux si des intérêts privés y trouvent aussi leur compte. Les recommandations politiques devraient par conséquent indiquer la répartition prévisible des gains entre tous les partenaires impliqués.

Réalisations

Dans ce projet de recherche, les différents aspects des relations urbain-rural ont été étudiés au niveau européen en développant une typologie urbain-rural de l'Europe. Les relations urbain-rural fonctionnelles et structurelles ont en outre été examinées à l'aide d'un ensemble d'études de cas et en mettant les résultats en relation avec les objectifs et options politiques.

Thème de recherche

Ce projet de recherche a débuté par une présentation du débat académique qui concerne l'urbanisation, les systèmes urbains en Europe, l'Europe rurale, la restructuration rurale en cours et les relations urbain-rural ainsi que le statut des recommandations politiques dans le contexte de la société néo-libérale qui apparaît en Europe.

Recommandations politiques

Un examen a été entrepris en vue d'identifier les politiques nationales et UE qui ont un rapport avec les relations urbain-rural en Europe. Les politiques traitant

explicitement des relations urbain-rural furent relativement faciles à repérer. Le défi scientifique a été d'identifier les autres sortes de politiques qui affectent les relations urbain-rural sans que ces dernières n'y soient explicitement prises en compte. La plupart des objectifs politiques du SDEC attendent toujours d'être concrétisés en réelles mesures politiques.

Les attentes à l'égard des politiques et des initiatives urbain-rural étant fort diverses, si l'on se réfère aux tentatives pour orienter le développement dans des directions parfois opposées au nom de politiques attentives à l'urbain-rural, il faudra voir comment les attentes correspondent aux tendances de développement spatial dans les pays respectifs. Il n'a jusqu'à présent pas été possible de dire grand chose concernant la réussite des politiques et des initiatives vis-à-vis des effets attendus. Il est évident que leurs ambitions sont placées très haut.

La question de la valeur ajoutée des relations et des partenariats urbain-rural pour la promotion du développement régional et pour la coopération régionale en général reste ouverte. Ce que cette étude tente de faire, c'est de situer la valeur ajoutée des liens urbain-rural par rapport aux liens entre zones différentes en général. L'intérêt est de voir si l'on peut obtenir plus de bénéfices – un développement spatial plus durable – en encourageant les relations urbain-rural.

Typologie des caractéristiques urbain-rural

La mission était d'élaborer une typologie urbain-rural de l'Europe qui intègre chaque région dans une perspective générale européenne. Il se peut que les résultats ne correspondent pas à l'image que les régions se font d'elles-mêmes ou aux vues nationales des Etats membres. Le modèle mis au point peut cependant être appliqué à différents niveaux géographiques, et permet ainsi d'approfondir les investigations, un territoire de n'importe quel niveau géographique pouvant être comparé à un contexte plus vaste du point de vue de ses caractéristiques urbain-rural.

Le premier défi était de déterminer des critères qui permettent de définir le degré d'urbanité ou de ruralité. Les définitions nationales ont été examinées afin de se faire une idée des pratiques en vigueur pour définir urbain et rural. La correspondance des définitions nationales avec une série de critères basés sur les moyennes nationales a été testée. Sur base des définitions nationales a été élaborée une typologie des populations urbaines et rurales en Europe, en introduisant la densité de population comme facteur d'harmonisation.

Les interrelations au sein d'un ensemble d'indicateurs ont été identifiées à l'aide d'une analyse factorielle, et les critères pour déterminer le caractère urbain ou rural des régions NUTS3 ont été choisis. Les corrélations entre les critères retenus ont été examinées, et chaque critère a été mis en relation avec une série d'autres critères relatifs aux performances économiques, à l'évolution démographique, etc. Le but était d'analyser les interrelations de manière systématique en vue d'alimenter la réflexion sur les implications politiques.

Une typologie en six classes a été élaborée sur base de la *densité de population*, *du statut de la ville principale de la zone NUTS3*, et *des proportions de surfaces artificielles / terres agricoles / terrains résiduels dans l'occupation du sol*. Les

trois critères renseignent tous, plus ou moins, sur les propriétés structurelles aussi bien que fonctionnelles. Les interrelations entre ces indicateurs ont été étudiées, et chaque indicateur a été examiné du point de vue des performances économiques, de l'évolution de la population et des perspectives de développement, sur base d'informations obtenues auprès d'autres projets ESPON concernés. La typologie basée sur les définitions nationales a été comparée à la typologie harmonisée.

La typologie en elle-même ne renseigne pas précisément sur les relations urbain-rural, mais elle reflète le degré relatif du caractère urbain ou rural sur une échelle progressive qui permet de classer chaque région (NUTS3). Ainsi la typologie renseigne-t-elle quand même également sur les relations structurelles et fonctionnelles, mais à un niveau d'abstraction assez général.

Diversification socio-économique et interconnectivité des zones urbaines et rurales

L'analyse des études de cas sous l'angle de la diversification socio-économique et de l'interconnectivité des zones urbaines et rurales a livré des informations plus détaillées sur les processus et sur les initiatives politiques pertinentes, qui complètent l'analyse réalisée au niveau NUTS3. Les études de cas réalisées pour ce projet sont en partie basées sur les recherches entreprises dans le cadre du Programme d'Etudes sur l'Aménagement du Territoire Européen (PEATE)².

Dans le PEATE, aucune référence géographique précise n'était fixée pour les relations urbain-rural, elles n'étaient liées à aucun contexte spatial mais flottaient plutôt dans l'espace. Le présent projet met en évidence l'importance des tendances à long terme et des ruptures dans l'évolution de l'urbanisation dans les différentes parties de l'Europe, en se référant à la théorie de l'urbanisation différentielle. Le but était donc de localiser les diverses tendances déterminantes dans les logiques différenciées d'urbanisation en Europe, et d'identifier les tendances-clés sous-jacentes aux milieux urbain-rural qui paraissent importantes dans la perspective de la formulation de politiques spatiales. Ceci amène alors à se demander s'il est possible de poursuivre les objectifs politiques du SDEC en les rendant opérationnels sous forme de mesures concrètes attentives à l'urbain-rural.

Affectation du sol: aménagement et rentabilité

La question de l'affectation du sol en tant qu'activité économique a été examinée, ainsi que ses implications déterminantes dans la manière dont les relations urbain-rural – plus spécialement les relations structurelles - se sont combinées au cours du temps. Les concepts étudiés sont la valeur foncière, la spéculation, la planification, le partenariat et la dispersion urbaine. Des formules politiquement porteuses comme le développement durable, la flexibilité, la compétitivité, la cohésion et la coopération régionale ont en outre été commentées. Du point de vue scientifique, des concepts aussi généraux ne prennent de sens que dans un contexte clairement défini.

² SPESP en anglais (Study Programme on European Spatial Planning)

Dans le cadre de l'étude des relations urbain-rural, il faut rapporter tout mode particulier d'aménagement ou d'exploitation du sol à des objectifs précis, et réaliser la diversité des effets que peuvent avoir les différents modes en regard d'objectifs généraux. Des modes d'aménagement spécifiques peuvent par conséquent être préconisés pourvu que les objectifs contextuels soient rendus concrets et opérationnels. Les recommandations politiques doivent donc être fondées sur des conditions clairement précisées. Les études de cas ont montré qu'à la mise en œuvre, des politiques apparemment très différentes peuvent produire des résultats très similaires. C'est pourquoi il faut se rendre compte combien il est important d'appréhender les conditions particulières et l'infinie diversité des cas concrets.

Rapport sur le travail en réseau

Travail en réseau avec les autres projets et avec le réseau PCO³

Le projet 1.1.2 a échangé des informations et des données avec plusieurs autres projets ORATE.

Un atelier a été organisé conjointement avec le projet 1.1.1 à l'occasion de réunions de projet à Leiden, Pays-Bas, en juillet 2003. Les coordonnateurs de projet s'étaient en outre déjà rendu mutuellement visite dans le cadre de réunions de GPT⁴ en février 2003. La question centrale était de trouver des possibilités de tirer parti des sujets d'intérêt communs ainsi que des données disponibles. Le lien le plus concret dans le travail effectif a été l'utilisation de la typologie AUF⁵ comme matériel pour construire la typologie urbain-rural. Le projet 1.1.1 a quant à lui par exemple utilisé du matériel du projet 1.1.2 exploitable par SIG pour analyser les agglomérations dans son TRI⁶. Le Partenaire chef de file du 1.1.1 est également sous-traitant dans le présent projet. Le 1.1.1 et le 1.1.2 partagent aussi deux partenaires de projet.

Des intérêts communs ont été identifiés avec le 1.1.4 également, mais leurs problèmes pour fournir une couverture complète de données démographiques NUTS3 ont limité les possibilités de mettre en relation les résultats des deux projets. Le projet 1.1.4 a aussi reçu les données de la typologie urbain-rural pour son travail. Les discussions avec le projet 2.1.3 lors de différents ateliers et réunions ont été très intéressantes et utiles. Les projets partageaient également un partenaire de projet.

De nombreux projets ont utilisé les différentes versions des typologies urbain-rural (tant la typologie basée sur les classifications nationales que celle basée sur les critères harmonisés). Les projets 1.1.1, 1.1.3, 2.1.1 et 2.1.3 ont reçu la version finale de la typologie au début de l'été 2004. Les autres projets ont également pu accéder à la mise à jour par l'intermédiaire de la base de données ORATE sur l'intranet ORATE.

Grâce aux sous-contractants qui participaient à plusieurs projets ORATE il a été possible de voir des résultats qui peuvent être exploités davantage en unissant les efforts. Un exemple d'une telle étude est le calcul de l'indicateur d'accessibilité aux terminaux de transport ICON (projet 1.2.1) et ses implications pour l'analyse urbain-rural (voir le Troisième rapport intermédiaire).

³ PCO: Point de Contact ORATE (ECP en anglais: Espon Contact Point)

⁴ GPT: Groupe de Projet Transnational (TPG en anglais: Transnational Project Group)

⁵ AUF: Aire Urbaine Fonctionnelle (FUA en anglais: Functional Urban Area)

⁶ TRI: Troisième Rapport Intermédiaire (TIR en anglais: Third Interim Report)

Les réunions de Partenaires chefs de file et les séminaires ORATE ont constitué des enceintes essentielles pour échanger des informations au sujet des approches et des résultats obtenus par différents projets ORATE. Les partenaires qui, pour diverses raisons, n'ont pas pu participer aux séminaires n'ont eu que des relations distantes avec l'ORATE. Ceci vaut aussi pour l'utilisation du matériel de guidance de l'UC⁷ et du projet 3.1: les diverses requêtes sont retombées surtout sur les épaules du Partenaire chef de file.

L'équipe de projet comprend de nombreux "activistes" ORATE, des instituts et des personnes engagés dans plusieurs projets, ce qui représente un atout à maints égards. Ils sont par exemple devenus assez familiers du système - coûteux en temps - de rapport financier d'ORATE. Il a également été possible de partager les frais de déplacement liés aux séminaires et aux réunions ORATE. De plus, l'équipe de projet comprenant trois PCO, il y a eu une perception réaliste des possibilités de recourir au support du réseau PCO.

Le retour d'informations du réseau PCO au sujet des rapports intermédiaires fut très utile. Certains PCO ont également apporté une aide sur des questions précises concernant les projets comme l'accès aux données. Les PCO français et belge ont par exemple fourni des liens utiles vers les sources de données nationales lorsque le projet tâchait de collecter des données de sources nationales pour des indicateurs-clés. Certains PCO (ou d'autres organisations non partenaires dans ces pays) ont complété les questionnaires concernant les politiques nationales ou les initiatives régionales en matière de relations urbain-rural (Autriche, Bulgarie, Danemark, Hongrie, Slovaquie et Suisse). Le PCO belge a même contribué au Rapport final, notamment en commentant l'application de la typologie urbain-rural à la Belgique au niveau NUTS5.

Travail réalisé au sein du GPT

Le consortium a travaillé dans un bon esprit. Les réunions de projet (parfois avec l'équipe au complet, parfois avec certains partenaires) ont toujours fait bien avancer le processus. La principale contrainte, surtout pour le Partenaire chef de file, est le budget très limité du projet: il implique une part très modeste par partenaire. Il est évident que de petites parts signifient très facilement aussi de petites responsabilités, ce qui affaiblit la capacité et la volonté du Partenaire chef de file de mettre la pression sur les partenaires. La stratégie choisie par le Partenaire chef de file du 1.1.2 a été de susciter les contributions des partenaires plutôt que de contrôler et de commander. Ceci a sans doute signifié moins de discipline mais a créé une atmosphère de coopération plus agréable.

⁷ UC: Unité de Coordination (CU en anglais: Coordination Unit)

Les accords de consortium signés déjà au début de l'automne 2002 par les partenaires de projet ont constitué un bon point de référence pour ce qui est des formalités. Il est cependant très regrettable que les directives concernant les procédures financières de l'ORATE soient depuis lors devenues obsolètes, ce qui pourrait causer des problèmes d'interprétation en cas de désaccords entre le Partenaire chef de file et les partenaires de projet.

L'incorporation des Partenaires observateurs a été très aisée, et utile au projet. Les représentants hongrois et slovènes ont réalisé des études de cas et commenté l'ensemble du travail afin de s'assurer que la perspective de l'élargissement de l'UE soit prise en compte pour les questions-clés de relations urbain-rural.

Le projet s'est doté de son propre logo et de sa page web, pratiquement plus utilisée après que l'Unité de coordination ait commencé à tenir le site www.espon.lu à jour. Une page web réservée au projet a cependant été fréquemment utilisée pour fournir du matériel à télécharger aux partenaires (la série d'études de cas par exemple).

Rapport sur les sujets de recherche à poursuivre et les lacunes à combler dans les données

La méthodologie de la typologie urbain-rural harmonisée s'étant avérée utile pour l'analyse au niveau NUTS5 dans plusieurs pays, un sujet de recherche important est de continuer à l'appliquer dans différents contextes spatiaux. Plusieurs propositions ont déjà été faites dans ce sens, y compris une étude transnationale dans quatre pays de l'aire CADSES. Deux ministères ont déjà commandé une étude au niveau NUTS5 dans le cadre du projet "ORATE en Finlande", comprenant une application de la méthodologie en Finlande.

Comme l'a clairement expliqué le projet 1.1.1, la disponibilité réduite de données comparables concernant les schémas de migrations alternantes freine l'analyse des régions urbaines fonctionnelles en Europe. Des progrès considérables sont nécessaires pour améliorer la situation. Il faut un débat international au sujet des données recueillies par les instituts statistiques nationaux sur base des recensements de la population etc.. En attendant les (substantielles) améliorations requises de la couverture en données spatiales et temporelles, on peut développer les outils méthodologiques en utilisant les données au moins à moitié comparables actuellement disponibles pour six pays ainsi que des études de niveau national spécifiques. Ce genre de travail impliquerait de combiner les différents résultats ORATE (et d'autres) de manière innovante. La typologie urbain-rural appliquée au niveau NUTS5 pourrait constituer un point de départ en combinaison avec les données sur les bassins d'emploi. Diverses techniques SIG d'estimation des aires d'influence urbaines (voir par exemple le travail réalisé par le JRC décrit en annexe 4) pourraient également être utilisées pour l'analyse.

Il est très regrettable que le projet n'ait pas disposé des données CLC 2000 complètes. Pour obtenir une image plus dynamique, diverses analyses temporelles auraient du être réalisées au niveau européen. Il convient donc de poursuivre le travail avec les outils qui ont été mis au point dès que les données CLC 2000 complètes seront disponibles. La possibilité d'inclure de telles tâches de suivi dans les futurs projets ESPON devrait être explorée. Un exemple de tâche possible serait de mettre la typologie urbain-rural à jour et de l'utiliser pour étudier l'évolution des caractéristiques urbain-rural de l'espace européen.

Pour de futurs programmes de recherche de type ORATE il est essentiel que des projets tels que le Data Navigator ou le projet de coordination 3.1 démarrent bien avant que les projets proprement dits soient lancés. Une quantité énorme de listes d'indicateurs (souhaités) concernant un large éventail de thèmes a été collectée au sein de l'ORATE. Elles devraient dorénavant servir de base de négociation avec Eurostat et d'autres instituts, y compris les fournisseurs de statistiques de niveau national, afin

de pouvoir travailler avec une base de données solide dès le démarrage des projets de recherche proprement dits.

D'autres lacunes dans les données que celles mentionnées ci-dessus sont exposées dans les Annexes 2 et 3.