

Document de
veille

Un survol de la complémentarité rurale- urbaine dans les politiques publiques en Amérique du Nord et en Europe



Septembre 2009

Ce document a été réalisé par l'Unité ministérielle de recherche et de veille du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante :
www.mamrot.gouv.qc.ca.

Rédaction

Mario Boisvert

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2009

ISBN 978-2-550-62348-9 (PDF seulement)

Dépôt légal – 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Introduction	1
CHAPITRE 1	
Considérations générales pour une veille sur les politiques de complémentarité rurale-urbaine	5
1.1 L'urbain et le rural	5
1.2 La complémentarité rurale-urbaine	6
1.3 Politiques, mesures et programmes publics	8
CHAPITRE 2	
Les provinces canadiennes	11
CHAPITRE 3	
Les États-Unis	13
CHAPITRE 4	
L'Europe	17
4.1 Les initiatives de l'Union européenne	17
4.2 Les pays scandinaves	19
4.3 L'Irlande	21
4.4 La France... et un peu d'Espagne	22
Conclusion	25
Bibliographie	27

Introduction

Les gouvernements et beaucoup d'administrations régionales ou supralocales (telles les MRC québécoises) oeuvrent sur un territoire comportant à la fois des zones urbaines et des zones rurales. Par conséquent, il est inévitable que certaines de leurs politiques ou de leurs pratiques tiennent compte des liens entre ces zones. Néanmoins, jusqu'aux années 1990, et parfois encore de nos jours, « l'urbain » et « le rural » étaient souvent perçus d'une manière dichotomique, comme des réalités foncièrement différentes, voire antinomiques ou conflictuelles, particulièrement en matière de développement socioéconomique. Les travaux de recherche tendaient à les traiter comme telles et bien des politiques publiques également. Ces politiques visaient, ou l'urbain, ou le rural, ou indistinctement les deux mais dans une approche uniforme, dite « mur à mur », plutôt que dans une perspective de complémentarité.

Dans les années 1980, l'accélération du processus de mondialisation, dans un contexte d'expansion urbaine apparemment illimitée, a conduit les chercheurs et les gestionnaires publics à insister de façon particulière sur le rôle moteur des grandes agglomérations urbaines dans le développement socioéconomique. Les milieux ruraux, perçus comme des régions en déclin relatif, voire absolu, se sont sentis marginalisés et ont cherché à se mobiliser pour confronter ces perceptions et pour amener les gouvernements à adopter des politiques et des pratiques adaptées à leurs besoins, notamment en matière de développement. Le Québec est un bon exemple, ayant donné naissance au mouvement Solidarité rurale dans les années 1990, lequel devait contribuer à l'adoption d'une première Politique nationale de la ruralité (PNR) par le gouvernement, en 2002.

Cependant, durant les années 1990, alors que des politiques pour les villes et d'autres pour les régions rurales sont encore adoptées ou envisagées, chercheurs et gestionnaires publics commencent à prendre conscience, graduellement, de l'importance des interdépendances entre milieux urbains et milieux ruraux et de la nécessité d'en tenir compte dans l'élaboration des politiques d'aménagement et de développement, comme dans le déploiement des services et des infrastructures. Il

ne s'agit pas seulement d'une prise de conscience des limites des politiques et des pratiques dichotomiques usuelles, mais également des transformations profondes qui s'opèrent dans les milieux ruraux et dans leurs interactions avec les zones urbaines. Citons entre autres :

- Les processus de périurbanisation ou de rurbanisation, où l'urbain semble se ruraliser et le rural s'urbaniser. Ces processus sont eux-mêmes liés aux phénomènes qui suivent;
- Le développement des réseaux de transport et surtout des réseaux de communications électroniques, qui facilitent la dispersion géographique des activités;
- La déconcentration de certaines activités économiques vers les zones périurbaines et rurales environnantes, là où les terrains sont plus disponibles et moins coûteux qu'en milieu urbain;
- L'émergence de migrations inversées, de l'urbain vers le rural, particulièrement chez les jeunes familles ou les nouveaux retraités à la recherche d'un milieu de vie considéré plus sain (naturel, propre, tranquille, sécuritaire, etc.);
- Le développement de la villégiature et du tourisme de nature, d'aventure ou de terroir;
- La transformation des activités rurales traditionnelles vers des productions de spécialité, notamment dans les secteurs de l'agroalimentaire, de l'artisanat et du patrimoine;
- Les préoccupations pour la préservation de l'environnement, notamment des grands espaces naturels et des ressources en eau.

Cette prise de conscience des complémentarités entre régions urbaines et régions rurales est facilitée par certains changements de perspective dans l'élaboration des

politiques publiques de développement, notamment quant aux problèmes environnementaux et aux disparités économiques entre milieux sociaux ou entre secteurs géographiques. Citons entre autres :

- L'adoption des principes du développement durable intégrant les préoccupations environnementales, sociales et économiques;
- Le virage vers une approche territoriale du développement, notamment dans une perspective d'occupation intégrale et intégrée du territoire;
- La volonté de décentraliser les pratiques de développement vers les élus locaux tout en impliquant davantage la société civile par la concertation des acteurs du milieu.

Ces transformations rurales-urbaines et ces changements d'approches politiques surviennent un peu partout en Occident bien qu'à des degrés divers. Au Québec, un des objectifs de la deuxième Politique nationale de la ruralité est de « Favoriser la coopération et la complémentarité rurale-urbaine. » À cette fin, le groupe de travail sur la complémentarité rurale-urbaine a été constitué et placé sous la responsabilité de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), l'un des « partenaires de la ruralité » reconnus par la PNR.

Afin d'enrichir sa réflexion sur les interdépendances rurales-urbaines et sur les politiques qui pourraient les renforcer, le groupe de travail a suggéré qu'une veille soit réalisée sur les politiques, mesures ou programmes opérationnels qui mettent explicitement de l'avant la complémentarité rurale-urbaine en Amérique du Nord et en Europe. On parle ici de pratiques spécifiques qui peuvent :

- concerner n'importe quel palier d'administration;
- agir au niveau local ou régional dans tous les types de milieu rural ou urbain;

- mettre en place toute forme de collaboration visant la synchronisation ou la mise en commun de services et le développement durable des activités humaines sur le territoire.

Cependant, les activités courantes ou statutaires des diverses administrations, y compris des organismes supramunicipaux, n'ont pas à être considérées ici, même si elles ont un impact sur les relations rurales-urbaines.

La Direction du développement régional et rural (DDRR), responsable de la PNR au Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), a mandaté l'Unité ministérielle de recherche et de veille de la Direction générale des politiques (DGP) pour réaliser cette veille. Pour les autres provinces canadiennes, la DGP a requis les services du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR). Pour les États-Unis et l'Union européenne, la veille a été réalisée à l'interne.

Dans la section suivante, nous présenterons d'abord quelques considérations générales qui ont orienté l'exercice, notamment quant aux notions de rural et d'urbain, de complémentarité et de politique afférente. Viendront ensuite les sections présentant les résultats de la veille, d'abord pour les provinces canadiennes, ensuite pour les États-Unis et finalement pour l'Europe, avec une attention particulière à la Scandinavie, à l'Irlande et à la France. Quelques constats généraux concluront la présentation¹.

¹ On trouvera à la fin du rapport une bibliographie complète, incluant tous les liens Internet donnant accès aux différents documents. Le lecteur pourra s'y référer lorsque le texte mentionne les auteurs et leurs ouvrages. Lorsque ceux-ci ne sont pas directement mentionnés, des notes en bas de page renvoient aux auteurs et ouvrages pertinents de la bibliographie.

Considérations générales pour une veille sur les politiques de complémentarité rurale-urbaine



Il est facile d'être désorienté dès que l'on passe de la réflexion sur la complémentarité rurale-urbaine à une recherche de politiques opérationnelles sur ce sujet. L'urbain et le rural prennent sur le territoire des formes multiples, parfois intermédiaires, qui supposent un réseau très complexe d'influences et de relations écologiques, économiques, socioculturelles et politiques. Un grand nombre de politiques, de mesures et de programmes publics dans une foule de domaines affectent ces relations, au moins indirectement, même quand elles n'ont pas pour objet de les orienter. Il importe donc d'essayer de préciser ce que l'on recherche au juste.

1.1 L'urbain et le rural²

Toute recherche ou politique sur la complémentarité rurale-urbaine présuppose une certaine conception de ce qui est rural et de ce qui est urbain. À des fins statistiques ou opérationnelles, on tend à définir le rural comme étant simplement ce qui n'est pas urbain. Les collectivités rurales sont celles qui n'ont pas la masse ni la densité de population pour être considérées comme urbaines. Les régions rurales sont les territoires qui ne font pas partie d'une agglomération urbaine. Une agglomération est définie comme un ensemble fonctionnel économiquement intégré où se greffent, à un noyau central fortement urbanisé, des collectivités dont une grande partie des résidents travaillent dans le noyau.

C'est ici que la question se complique, d'autant plus que le choix des niveaux critiques de taille, de densité et de navettage de la population comporte sa part d'arbitraire. De fait, ce qui n'est pas dans une agglomération urbaine n'est pas forcément rural. Pratiquement chaque région possède ses noyaux urbanisés qui lui servent notamment de centres de services publics ou commerciaux. Ces relations entre petites villes et campagnes sont l'exemple type d'interdépendance rurale-urbaine et elles sont apparues dès les premières formes d'urbanisation. Elles semblent inhérentes à l'organisation de l'espace habité dans les régions à prédominance rurale. Ce ne sera donc pas à ces relations que l'on songera

² Pour une discussion sur la notion de « ruralité », notamment dans une perspective de continuum rural-urbain, voir : B. DABSON (partie II), A.C. KUBISH *et al* (pp. 1-4, 11-12), USCM et AFT (pp. 4-5) pour les États-Unis; ORATE (2005; pp. 1-7, 17-19, 31-33) pour l'Europe; BERTRAND et BRIQUEL (pp. 11-12) et J. ROBERT (pp. 1-6) plus spécifiquement pour le cas français.

d'abord en matière de complémentarité, mais plutôt à celles, apparemment moins évidentes, entre agglomérations urbaines et milieux ruraux.

Cependant, la frontière entre la périphérie des agglomérations et les milieux ruraux environnants est difficile à tracer. Les collectivités périurbaines d'une agglomération ont beau y être étroitement liées par le marché du travail (et celui de la consommation), il arrive qu'elles conservent de forts traits ruraux par leur taille, leur densité et leurs activités socioéconomiques. De même, les collectivités rurales adjacentes à l'agglomération peuvent être en phase de rurbanisation avec l'arrivée d'une population croissante de navetteurs. Parallèlement, ces collectivités peuvent connaître un fort développement de la villégiature privée et commerciale grâce aux résidents de l'agglomération; des villégiateurs qui sont susceptibles de se transformer en résidents permanents à l'approche de la retraite. Ces processus de périurbanisation ou de rurbanisation ont rendu la distinction entre l'urbain et le rural encore plus floue. Combinés avec les effets de la mondialisation du commerce et des communications, notamment une certaine standardisation des comportements et des modes de vie, ils ont même amenés quelques auteurs à remettre en question la notion même de « ruralité ».³ Mais ne pourrait-on pas aussi bien dire que l'urbain cherche à se ruraliser?⁴

Quoiqu'il en soit, nous privilégierons ici les définitions fonctionnelles de l'urbain et du rural, qui restent les plus opérationnelles, sans oublier toutefois que les interactions rurales-urbaines ne sont pas qu'une affaire de villes-centres et de campagnes, mais s'opèrent sur un territoire qui comporte souvent plusieurs zones « intermédiaires ».

1.2 La complémentarité rurale-urbaine⁵

Une recherche sur la complémentarité rurale-urbaine présuppose une certaine conception de ce que serait cette complémentarité à travers l'ensemble des relations entre milieux urbains et milieux ruraux. Ces relations peuvent être à sens unique ou bidirectionnelles, bénéfiques ou nuisibles. Bien entendu, la complémentarité suggère des liens bénéfiques, mais son renforcement passe-t-il nécessairement par l'implication active et simultanée d'acteurs urbains et d'acteurs ruraux?

³ Voir ORATE (2005; p. 2) et EPSON (p. 62).

⁴ Cette tendance à ruraliser l'urbain se manifeste également dans la préservation et l'aménagement d'espaces verts dans les villes et pas seulement à des fins esthétiques ou récréatives. On parle par exemple de l'émergence d'une agriculture urbaine; voir I. BOUCHER.

⁵ Pour une discussion sur la notion de « complémentarité » (ou d'interdépendance ou d'interaction) rurale-urbaine ou pour des exemples de manifestations de cette complémentarité, voir B. DABSON (partie V), A.C. KUBISH *et al* (pp. 5-10), K.N. STAUBER (pp. 12-15) pour les États-Unis; ORATE (2005; pp. 14-17, 33-37), R. WAKEFORD pour l'Europe; J. ROBERT (pp. 6-13), G. VERGNAUD (pp. 195-202) plus spécifiquement pour le cas français.

Certains échanges prennent des formes très interactives en entretenant un cycle intégré de production d'intrants et d'extrants. Ainsi, les régions rurales fournissent aux zones urbaines les matières premières et l'énergie nécessaires à la fabrication de produits finis dont une partie sera ensuite retournée dans les milieux ruraux. Les échanges sont parfois moins interactifs lorsque chaque milieu fournit simplement à l'autre les produits qui lui manquent. Par exemple, lorsque les régions rurales approvisionnent les populations urbaines en biens agricoles et en eau. De même, lorsque les urbains fournissent aux ruraux différents services spécialisés (santé, éducation, récréation, commerce, administration, finance, etc.), voire une certaine redistribution de leur richesse à travers les programmes sociaux des gouvernements. Enfin, les relations prennent un caractère plus passif lorsque les régions rurales servent de réserves « écologiques » de grands espaces et de panoramas, d'eau et d'air purs, de végétation et de faune biodiversifiées, de plus en plus prisées et menacées à la fois par les citadins.

Malgré tous leurs avantages, ces relations n'en ont pas moins été l'objet d'interprétations négatives qui sont renvoyées dos à dos : usines et citadins pollueurs contre activités primaires destructrices de l'environnement (agriculture, pêche, foresterie, mines); villes pillardes et gaspilleuses des ressources rurales contre régions parasites de la richesse des villes. Néanmoins, ces relations et les activités sous-jacentes sont inhérentes au fonctionnement d'une société développée. Elles s'exercent au quotidien – et sont parfois soutenues par les administrations publiques – parce qu'elles sont profitables en elles-mêmes. C'est quand même dans ce type de rapports, s'ils s'exercent dans une perspective de développement durable, que peut se trouver la complémentarité rurale-urbaine. Rechercher leur renforcement n'implique pas nécessairement une intervention simultanée en milieu urbain et en milieu rural, mais peut d'abord consister à agir sur les zones de faiblesses (par exemple, sur l'accessibilité des services urbains pour les ruraux ou sur la régulation de l'accès des urbains aux ressources rurales).

Ces rapports ne font pas le tour des relations rurales-urbaines. La migration des citadins et la délocalisation des entreprises vers les zones périurbaines ou en rurbanisation reflètent une recherche croissante de certaines caractéristiques rurales telles que la sécurité et la tranquillité ou la disponibilité de terrains à prix abordables. Dans ce contexte, les milieux ruraux sont parfois présentés comme des réservoirs de main-d'œuvre et de terrains pour les villes. Mais peut-on encore parler de main-d'œuvre et de terrains ruraux lorsqu'on a affaire à des citadins qui décident de s'installer « à la campagne » aux abords des territoires urbanisés? La campagne devient alors l'instrument de l'étalement urbain. Mais, d'un autre côté, certains villages doivent à ces néoruraux le renversement d'un déclin qui paraissait inéluctable. Quoiqu'il en soit, urbaniser les campagnes ou ruraliser les citadins relève plus de la substitution que de la complémentarité.

Enfin, les terrains ruraux servent aussi d'assise à des infrastructures dont dépendent les villes, notamment les routes, les lignes de transport d'énergie et les sites d'enfouissement sanitaires. Ces infrastructures sont utiles aux ruraux, bien qu'une bonne partie soit d'abord et avant tout destinée à desservir les villes ou à les relier entre elles. Leur aménagement et leur entretien relèvent d'activités inhérentes au fonctionnement de nos sociétés plus que de la recherche de la complémentarité en soi. Ces infrastructures amènent leur lot de nuisances en territoire rural, particulièrement lorsque celui-ci sert de dépotoir aux matières résiduelles urbaines.

Malgré tout, cette notion de « réservoir » de terrains ruraux peut quand même devenir le sujet de complémentarités rurales-urbaines si elle donne lieu à des pratiques concertées d'aménagement visant à optimiser l'usage de l'ensemble du territoire dans une optique de développement durable.

1.3 Politiques, mesures et programmes publics

Dans une foule de domaines, les activités courantes ou statutaires ainsi que les investissements usuels des administrations publiques affectent au moins indirectement les relations rurales-urbaines. Cela va des pratiques de prestation de services jusqu'aux politiques d'aménagement et de développement. Historiquement, les politiques nationales tendaient à être uniformes sur le territoire. Plus récemment, elles tendent à être conçues pour un type de milieu donné – une politique de la ville, de la ruralité, de la métropole, de la capitale, des régions – parfois en se réclamant d'une approche territoriale intégrée. Mais cette intégration territoriale concorde-t-elle vraiment avec la complémentarité rurale-urbaine ou reste-t-elle souvent très locale, « intrarurale » ou « intraurbaine »?

Il serait oiseux d'énumérer toutes les interventions publiques affectant les liens urbains-ruraux. De fait, on ne s'attardera pas aux activités courantes ou statutaires des administrations. On s'appliquera plutôt à rechercher les initiatives qui placent explicitement la collaboration et les interactions rurales-urbaines au cœur de leurs actions, à tout le moins de leurs préoccupations. Il peut s'agir de grandes politiques nationales de planification, de programmes incitatifs ou de mesures réglementaires, voire de projets spécifiques d'infrastructures ou d'implantation de services impliquant au moins un palier d'administration, préférablement de niveau national, régional ou supralocal.

Il conviendra de situer ces initiatives – ou leur absence – dans le contexte plus général de l'état des recherches et des réflexions sur les complémentarités rurales-urbaines. On ne peut s'attendre à trouver des initiatives publiques là où il y a peu d'études et de discussions sur le sujet. Plus concrètement encore, il conviendra de les situer dans le

contexte des structures politico-administratives locales et régionales. En effet, la nature et l'importance de l'implication, directe ou indirecte, des diverses administrations publiques dans les relations rurales-urbaines vont dépendre de leur territoire de juridiction, de leurs champs de compétence et des ressources à leur disposition.

Les provinces canadiennes

La réflexion sur la complémentarité rurale-urbaine et sa traduction dans les politiques publiques semblent accuser un certain retard au Canada. Pour l'essentiel, elles apparaissent dans les années 2000. Parler de retard est cependant bien relatif à la lumière de ce qu'on peut observer en Europe et aux États-Unis. De fait, lors d'une conférence organisée en mars 2005 par Infrastructure Canada sur le thème *Building, Connecting and Sharing Knowledge : A Dialogue on Linkages Between Communities*, cet organisme a présenté une revue de la littérature qui concluait qu'il n'existait ni cadre analytique théorique, ni corpus important de recherches empiriques sur les interactions rurales-urbaines dans les pays développés. Le même constat a d'ailleurs été fait par des auteurs américains et européens⁶. Il s'agit donc d'un domaine qui a besoin d'être défriché. Simplement, le travail semble avoir commencé un peu plus tôt en Europe et aux États-Unis.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant qu'un relevé établi par le CIRUR auprès des ministères provinciaux pertinents conclut que « les politiques publiques qui visent à favoriser les partenariats entre municipalités urbaines et municipalités rurales sont relativement peu nombreuses »⁷. En fait, ces politiques ne visent pas en soi la complémentarité rurale-urbaine mais, comme le signale le CIRUR, cherchent essentiellement à faciliter la coopération entre les municipalités et la régionalisation des services publics. Bien sûr, plusieurs des collaborations qui en résultent impliquent à la fois des municipalités urbaines et des municipalités rurales.

L'approche est différente selon les provinces. Certaines ont adopté des dispositions donnant aux municipalités le pouvoir de créer des organismes intermunicipaux pour prendre en charge certains services ou activités sur leurs territoires⁸. Au Manitoba, ces organismes existent depuis de nombreuses années et ont des fonctions spécifiques : bibliothèques régionales, offices de gestion des déchets et districts de conservation (des ressources et milieux naturels). En Ontario, il s'agit, depuis 2001, de « commissions de services municipaux » susceptibles d'offrir toute une gamme de services déterminés par

⁶ Voir CPRN (p. 3), B. DABSON (partie III), WALSH et MELDON (p. 20).

⁷ Voir CIRUR (p. 3).

⁸ Le résultat est plus susceptible de ressembler à des régies intermunicipales qu'à des organismes supramunicipaux comme les MRC.

les municipalités membres. D'autres provinces ont mis en place des incitatifs financiers et un soutien logistique pour encourager les municipalités à coopérer dans la prestation de services. L'Alberta a mis sur pied sa Regional Partnership Initiative en 1999 et la Saskatchewan son Municipal Capacity Development Program en 2005. Dans ce dernier cas, le programme est administré par les trois associations municipales de la province. Ce genre de collaboration entre gouvernement et associations municipales existe en Nouvelle-Écosse, où la province a élaboré, conjointement avec l'Union of Nova Scotia Municipalities, un guide d'accompagnement pour les municipalités qui désirent se prévaloir de leurs pouvoirs en matière d'ententes intermunicipales.

De fait, les gouvernements ne sont pas toujours les instigateurs de programmes de coopération, même à l'échelle de la province. En Colombie-Britannique, c'est la Local Government Management Association of British Columbia (LGMA BC) qui a mis sur pied Team Works, un programme d'appariement entre des municipalités manquant d'expertise et des municipalités en mesure de les assister dans la réalisation d'un projet⁹. Une municipalité désireuse d'offrir son expertise s'inscrivent au programme, lequel se charge de proposer un appariement avec une municipalité qui désire en bénéficier. Les projets peuvent être de toute nature : réorganisation interne, investissements ou prestation de nouveaux services, politique d'aménagement ou de développement, etc. Le personnel prêté reste à la charge de son employeur dont l'intérêt est de tirer profit des échanges pour élargir encore plus son expertise. La municipalité bénéficiaire finance les dépenses normales engagées par le projet. Cependant, dans certains cas, une aide financière peut être accordée par la Municipal Finance Authority, l'agence centrale de financement des administrations locales de la province. Depuis 2001, une trentaine de projets ont été entamés dans le cadre de Team Works, dont environ la moitié impliquaient une ville et une municipalité rurale.

En résumé, selon la nature des projets et des organismes municipaux impliqués, ces programmes peuvent parfois favoriser la complémentarité rurale-urbaine, mais aucun ne vise spécifiquement cet objectif. Ils ont d'abord été conçus dans une perspective de régionalisation ou de rationalisation des services dans un contexte de resserrement des finances provinciales et municipales.

⁹ Voir le site internet du programme Team Works : <http://www.lgma-teamworks.ca>

Les États-Unis



L'organisation de la gouvernance locale et régionale dans les États américains est très différente de celle des provinces canadiennes et s'avère beaucoup plus variée. En fait, c'est un enchevêtrement de paliers politico-administratifs exerçant des compétences variables sur des territoires entremêlés, l'ensemble allant du plus simple au plus compliqué selon les États. Ce n'est pas sans conséquence sur l'adoption éventuelle de politiques qui mettent de l'avant la complémentarité rurale-urbaine.

Les municipalités américaines ont à peu près la même taille moyenne que celles du Québec, tant en population qu'en superficie. Dans la plupart des cas, les territoires des États sont aussi divisés en *counties*, de véritables administrations régionales indépendantes qui n'ont pas d'équivalent au Canada. Souvent, ils sont aussi parsemés de *special districts* qui, comme les *school districts* pour les écoles, sont des administrations indépendantes chargées d'un ou deux services particuliers. Les territoires de ces divers paliers d'administration peuvent se chevaucher allégrement. Ceux des *counties* et des *special districts* peuvent très bien comprendre des zones urbaines et des zones rurales très liées, mais ils peuvent aussi être strictement urbains, banlieusards, périurbains ou ruraux¹⁰. Même quand ils sont « mixtes », cela ne veut pas dire qu'ils englobent l'ensemble d'un territoire fonctionnel en termes d'interdépendances rurales-urbaines. De plus, leurs responsabilités sont extrêmement variables, mais dans l'ensemble, beaucoup plus étendues qu'au Canada (ex. : services de santé, services sociaux, aide sociale, éducation supérieure, services correctionnels et autres, selon les États).

Par ailleurs, la plupart des municipalités et des *counties* se sont regroupés en Regional councils of governments (COG), lesquels sont essentiellement des organismes régionaux de planification, d'assistance technique et de lobbying. Ils servent aussi d'agences de prestation pour divers programmes fédéraux, étatiques ou régionaux. Entre autres, ils peuvent agir comme Metropolitan planning organization (MPO) ou comme Rural planning organization (RPO), lesquels sont chargés de planifier les infrastructures de transport financées respectivement par le gouvernement fédéral en milieu métropolitain

¹⁰ Certains *counties* administrent de vastes territoires non municipalisés, sortes de TNO dont le caractère peut aller du très urbanisé au très rural.

(50 000 habitants ou plus) ou par les gouvernements des États en milieu non métropolitain¹¹.

Dans un tel contexte, il serait oiseux de faire un inventaire de toutes les politiques, les mesures ou les pratiques publiques pouvant impliquer des relations rurales-urbaines aux États-Unis. La question est de savoir s'il en existe qui soient conçues spécifiquement pour exploiter les complémentarités rurales-urbaines. Étant donné que la gouvernance régionale est disséminée et décentralisée entre des administrations et des organismes parfois issus du milieu lui-même – notamment bien des *special districts* et des COG – il ne faut pas s'étonner que les États soient peu portés à prendre le leadership de politiques territoriales mixtes rurales-urbaines.

Du reste, la réflexion aux États-Unis sur la complémentarité rurale-urbaine ne paraît pas franchement plus avancée qu'au Canada. Des colloques, comme ceux organisés par le Connecticut Rural Development Council en 1999 ou par le Massachusetts Rural Development Council en 2001¹², ou encore par le Aspen Institute en 2005, ont certes permis aux élus et aux acteurs urbains et ruraux d'échanger, de prendre acte de leurs interdépendances et des transformations profondes qui les affectent ou de suggérer des domaines de complémentarité possibles, mais nulle politique opérationnelle ne semble y avoir été présentée. À en juger par une revue de la question réalisée dans le cadre du Metropolitan Policy Program de la Brookings Institution en 2007, les choses n'ont guère évolué depuis¹³.

C'est probablement en matière de réseaux de transport que les interdépendances entre zones rurales et zones urbaines sont les plus évidentes. Par conséquent, il n'est pas étonnant que ce domaine soit peut-être celui où les choses évoluent le plus aux États-Unis, notamment à l'initiative de COG. Quelques expériences ont été présentées lors des Peer Learning Conferences de 2007 et 2008 organisées par la National Association of Development Organizations (NADO), qui regroupe entre autres des COG. Par exemple, le COG de Brazos Valley, formé de sept *counties* du Texas, mène depuis quelques années une « Public Transportation Coordination Experience ». Cette expérience comporte divers projets pilotes, dont le principal est un service de transport pour les résidents ruraux ayant besoin de services de santé. En 2008, le COG a décidé de demander le statut de RPO, avec notamment pour objectif de relier les zones rurales, périurbaines et urbaines en collaboration avec le MPO voisin. Le COG est intéressé à former

¹¹ Pour plus d'informations sur les COG, voir le site de la National Association of Regional Councils (NARC) : <http://www.narc.org>

¹² Sous le patronage du National Rural Development Partnership (NRDP), une initiative du United States Department of Agriculture (USDA). Voir le site internet du programme NRDP et ses partenaires : <http://www.rurdev.usda.gov/nrdp/partners/partners.html>

¹³ B. DABSON (partie III).

éventuellement un « combined MPO/RPO ». Ce type de collaboration est expérimenté en Caroline du Nord. Le COG rural de Kerr-Tar a travaillé à l'élaboration d'un plan d'ensemble pour le transport sur un territoire couvrant l'un de ses *counties*, Granville, et la région métropolitaine de Raleigh. D'autres exercices de planification conjointe MPO/RPO sont en cours, notamment dans l'État de Washington¹⁴.

Le partenariat conclut en 1999 entre la United States Conference of Mayors (USCM) et l'American Farmland Trust (AFT)¹⁵ est peut-être plus intéressant par sa portée symbolique et sa perspective d'ensemble. La USCM réunit les maires des villes de plus de 30 000 habitants alors que l'AFT est un organisme à but non lucratif voué à la préservation des terres agricoles et formé d'agriculteurs et de sympathisants. Ces deux organisations ont convenu de faire ensemble la promotion des principes du développement durable et de la croissance intelligente en réponse à une double prise de conscience. D'une part, il y a l'importance de la production agricole des zones rurales environnantes pour l'approvisionnement agroalimentaire des agglomérations urbaines.¹⁶ D'autre part, il y a les problèmes liés à l'utilisation du sol et à la détérioration de l'environnement qui en résulte : dégradation des vieux quartiers, augmentation des friches industrielles, étalement urbain et perte des terres agricoles, etc. Plus concrètement, la densification et la réhabilitation urbaine, particulièrement des friches industrielles, sont vues comme des moyens de combattre l'étalement urbain et de réduire la pression sur les terres agricoles.

La USCM et l'AFT ont organisé conjointement cinq Farm-City Forums en 2000-2001 dans des villes aux profils différents : Cedar Rapids (Iowa), Charlotte (Caroline du Nord), Rochester (New York) ainsi que Everett et Tacoma (Washington). Ces forums ne réunissaient pas seulement des représentants des villes-centres et du monde rural, mais également ceux de municipalités de banlieues proches ou périphériques. Celles-ci, à des degrés divers, partagent de plus en plus les problèmes des villes-centres ou ceux des milieux ruraux, voire même des deux. Malheureusement, ces forums ont essentiellement servi à discuter des problèmes et à proposer des pistes très générales de solutions¹⁷. Il ne semble pas qu'ils aient été directement à l'origine de nouvelles politiques et la collaboration entre l'USCM et l'AFT, si elle se poursuit peut-être dans le lobbying, n'a pas mené à d'autres actions concrètes.

¹⁴ Pour plus d'informations sur les MPO/RPO, voir le site de la NADO : <http://www.nado.org>. Consulter notamment les archives des conférences sur le transport : <http://www.nado.org/conferences/archive/trans.php>

¹⁵ Voir le site internet de l'USCM (notamment les communiqués de presse et résolutions des congrès de 1999 à 2002) : <http://usmayors.org>

¹⁶ Selon l'USCM et l'AFT, "urban-influenced farmland provides 30 % of our grain, 45 % of our livestock and more than 80 % of our domestic fruit, vegetables and dairy products" (USCM, 2001).

¹⁷ USCM et AFT (2002; pp. 11-17).



4.1 Les initiatives de l'Union européenne

Alors qu'aux États-Unis, l'intérêt pour les interdépendances rurales-urbaines existe surtout au niveau des instances régionales, en Europe, c'est au contraire au palier des organes supranationaux qu'on semble s'être le plus penché sur la question. Cela peut paraître surprenant, d'autant plus que l'Union européenne (UE) n'a pas de compétence formelle en matière d'aménagement du territoire. Cependant, elle recherche activement le développement équilibré de toutes les parties de son territoire, y compris au niveau infranational. Ainsi, en 1999, elle a adopté un Schéma européen de développement de l'espace communautaire (SDEC) (European Spatial Development Perspective (ESDP)) articulé notamment autour des notions de « cohésion territoriale » et de « polycentrisme ». La cohésion territoriale s'entend comme la répartition équilibrée des activités sur le territoire et est concomitante à la notion de cohésion socioéconomique. Le polycentrisme implique la promotion de réseaux de villes complémentaires et interdépendantes – métropoles, capitales, villes moyennes et petites – qui intègrent également de nouvelles formes de partenariats ruraux-urbains¹⁸. De plus, tout un ensemble de politiques européennes, par exemple en matière de transport, d'environnement ou d'agriculture, et d'initiatives communautaires d'ajustement structurel (LEADER, FEDER, INTERREG, URBAN, etc.) sont susceptibles d'influencer le cours des interactions rurales-urbaines.

L'Europe communautaire a joué un rôle important dans l'analyse des rapports ruraux-urbains, d'abord avec le Study Programme on European Spatial Planning (SPESP), mais surtout avec les études de l'Observatoire des réseaux d'aménagement du territoire (ORATE) (European Spatial Planning Observation Network (EPSON)) particulièrement le projet ORATE/EPSON 1.1.2 sur « Les relations urbain-rural en Europe ». Ce projet a produit le premier compendium d'envergure d'études sur la question. Au moins une autre initiative s'est ajoutée depuis, le projet NEWRUR, destiné spécifiquement à étudier

¹⁸ Voir ORATE (2004; pp. 3, 8-9). Pour une perspective critique de l'approche de l'UE, à partir des cas de la France et de l'Espagne, voir G. VERGNAUD (pp. 197-199).

les milieux périurbains, incluant leurs relations avec leurs pôles centraux et les régions rurales avoisinantes¹⁹.

Le projet ORATE 1.1.2 a examiné les politiques communautaires et celles des pays membres pour identifier d'éventuelles politiques sur les interactions rurales-urbaines. Le rapport final conclut qu'étant donné le peu de références aux relations rurales-urbaines dans les divers programmes européens et en l'absence de compétence communautaire dans ce domaine, « il ne pouvait exister quelque chose que l'on pourrait qualifier de politique urbaine-rurale européenne »²⁰. Les élus des instances, tant locales et régionales qu'européennes, semblent faire un constat encore plus sévère. Lors de la Conférence sur les dynamiques urbaines-rurales organisée conjointement en 2007 par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et l'Intergroupe URBAN-Logement du Parlement européen, il fut rapporté que « si chacun s'accorde sur la nécessité de coordonner les politiques destinées au monde urbain et rural [...] jamais les politiques et les instruments financiers européens [...] n'ont été aussi distincts et étrangers l'un à l'autre »²¹.

Par ailleurs, l'ORATE a constaté qu'il existait peu de politiques nationales explicitement tournées vers le renforcement des interactions urbaines-rurales dans les États de l'UE²². Malgré une plus grande reconnaissance de ces interactions, ces politiques restent essentiellement marquées par une dichotomie rurale-urbaine où l'on veut stimuler le développement socioéconomique de la campagne tout en la protégeant de l'envahissement de la ville. En même temps, elles pourraient tout aussi bien favoriser l'étalement urbain et la rurbanisation, notamment en cherchant à développer les infrastructures de transport au sein d'un réseau de villes polycentriques.

Néanmoins, sur un territoire aussi grand et diversifié que l'UE, il est immanquable que toutes sortes de programmes et de mesures impliquent à la fois des milieux urbains et des milieux ruraux. L'ORATE constate que c'est à l'échelon régional ou local qu'on assiste au développement d'initiatives jouant sur des complémentarités urbaines-rurales au regard de certains produits ou services. Selon leur nature, ces initiatives peuvent parfois bénéficier des programmes d'aide financière européens ou nationaux. Mais quand peut-on parler pour autant de véritables politiques régionales de complémentarité rurale-urbaine? Comme pour les politiques nationales, la réponse pourrait varier d'un

¹⁹ Pour plus d'informations sur NEWRUR, voir le site : http://newrur.grenoble.cemagref.fr/newrur_cd/fr/projet/project_1.htm

²⁰ Voir ORATE (2005; p. 9).

²¹ Voir communiqué de presse du CCRE : http://www.ccre.org/communiqués_de_presse_detail.htm?ID=200

²² Voir ORATE (2005; p. 10), BERTRAND et BRIQUEL (pp. 5-6).

État européen à l'autre. Notre exercice de veille nous a amené à porter notre attention sur les pays scandinaves, l'Irlande et particulièrement la France.

4.2 Les pays scandinaves²³

Les pays scandinaves sont les États européens qui ressemblent le plus au Québec par leur géographie et leur démographie. Comme au Québec et plus que dans les régions où la population est très dense, le réseau des villes petites et moyennes est essentiel à la structuration du territoire entre régions rurales et urbaines, centrales et périphériques. Par contre, l'organisation politico-administrative du territoire y est très différente de la nôtre, tant par la taille que par les responsabilités des instances locales et régionales.

Le Tableau 1 (page suivante) fournit quelques données comparatives sur l'organisation et la taille du secteur public local au Québec, en Ontario, aux États-Unis et en Europe, notamment en Scandinavie. La taille moyenne des municipalités québécoises (qui sont des administrations de 1^{er} niveau), avec un peu moins de 7 000 habitants sur un peu plus de 200 km², se compare à celle des États-Unis. Les communes européennes sont en moyenne un peu moins peuplées et beaucoup moins étendues, particulièrement en France. Les pays scandinaves et les Îles britanniques (Irlande, Royaume-Uni) font figure d'exception avec des populations et des superficies beaucoup plus élevées. L'étendue des communes suédoises est particulièrement notable avec plus de 1 550 km². Même le petit Danemark a des communes deux fois plus vastes qu'au Québec.

Par ailleurs, l'importance des responsabilités des administrations locales et régionales (y compris le secteur scolaire) tend à se refléter dans la taille relative de leurs dépenses dans l'économie ou dans l'ensemble du secteur public. Au Québec, cette taille relative est faible : moins de 1/10 du PIB et de 1/5 des dépenses publiques. Elle se compare à celle des États européens de structure fédérale, mais est inférieure à celle de la plupart des pays occidentaux, y compris les États-Unis et même la France. Cependant, ce sont nettement les États scandinaves qui se détachent encore ici : entre un 1/5 et 1/3 du PIB et entre 2/5 et 2/3 des dépenses publiques passent par les administrations locales ou régionales.

²³ Nous aimerions remercier M. Alexandre Dubois de NORDREGIO, Nordic Centre for Spatial Development, et Mme Kim Cornelissen de Bebop et cie, pour leurs informations sur les pays scandinaves, notamment la Suède.

Tableau 1

Organisation et taille du secteur public local en Amérique du Nord et en Europe

États*	Nombre d'administrations générales autonomes ¹		Taille moyenne des administrations générales de 1 ^{er} niveau		Taille relative du secteur public local et régional ² (%)	
	1 ^{er} niveau (local)	2 ^{ème} niveau (régional)	Nombre d'habitants	Superficie (km ²)	Part du PIB	Part des dépenses publiques
Québec ³	1 115	–	6 835	202	8,4	17,1
Ontario ⁴	415	–	25 635	≅ 400	8,5	x
États-Unis⁵	36 011	3 033	6 465	≤ 250	10,6	29,8
Union européenne	91 316	1 144	5 430	47	12,5	27,4
Suède	290	20	31 540	1 552	24,5	46,6
Finlande	415	–	12 740	815	19,2	40,7
Danemark	98	5	55 710	440	32,0	63,1
Royaume-Uni*	434	35	140 050	562	12,9	29,0
Irlande	114	8	38 220	612	7,1	20,0
<i>Belgique</i>	<i>589</i>	<i>10</i>	<i>18 030</i>	<i>52</i>	<i>6,7</i>	<i>13,8</i>
<i>Autriche</i>	<i>2 356</i>	<i>–</i>	<i>3 530</i>	<i>36</i>	<i>7,4</i>	<i>15,2</i>
<i>Allemagne</i>	<i>12 379</i>	<i>313</i>	<i>6 650</i>	<i>29</i>	<i>7,2</i>	<i>16,3</i>
Espagne*	8 111	50	5 530	62	21,2	54,6
Italie*	8 101	107	7 320	37	15,0	31,2
France*	36 683	100	1 730	15	11,2	21,4

* Les États fédéraux qui disposent d'un palier infranational sont en *italique*. Les États unitaires qui disposent d'un 3^{ème} palier (régional) sont suivis d'un astérisque (*).

1 Ne comprend que les administrations autonomes exerçant de nombreuses fonctions. Sont exclues les instances monofonctionnelles comme les commissions scolaires et les *special districts* américains, ainsi que les instances qui émanent de municipalités ou de communes comme les MRC ou les EPCI français.

2 Comprend l'ensemble des administrations locales et régionales, générales ou monofonctionnelles, ainsi que les instances intercommunales ou supramunicipales qui en émanent.

3 i) Au Québec, les 88 MRC et les 2 CM ne sont pas des paliers d'administration régionale autonomes. ii) La superficie moyenne a été calculée en excluant la municipalité de la Baie-James qui, par son étendue, constitue un cas d'espèce sans équivalent ailleurs.

4 i) L'Ontario compte 30 municipalités de palier supérieur (*upper tier*) dont le degré d'autonomie par rapport aux municipalités de palier inférieur (*lower tier*) est très variable selon les cas. ii) L'importance des dépenses publiques globales en Ontario est biaisée par la présence de la capitale fédérale sur son territoire.

5 La superficie moyenne aux États-Unis a été estimée d'après l'ensemble des terres excluant les plans d'eau. En pratique, la superficie est plus faible car une partie notable du territoire n'est pas municipalisée.

Sources : MAMROT, Institut de la Statistique du Québec (ISQ), Statistique Canada, U.S. Census Bureau, Dexia Crédit Local.

La dimension rurale-urbaine est peu présente dans les politiques nationales des pays scandinaves, mais elle est implicite dans leur organisation territoriale. À l'extérieur des régions métropolitaines, la plupart des communes sont très étendues et comportent à la fois de grands espaces ruraux et un ou plusieurs noyaux urbains²⁴. L'ensemble a de bonnes chances de former un espace fonctionnel d'interactions rurales-urbaines géré par une même administration municipale. De plus, les communes scandinaves ont beaucoup plus de responsabilités que les municipalités québécoises, par exemple en matière de services sociaux, de santé ou d'éducation. Elles ont donc de bien meilleures possibilités de pratiquer une gestion intégrée en s'appuyant sur les complémentarités entre chacune des composantes de leur territoire. Certaines communes ont d'ailleurs développé leur propre politique rurale. La question est de savoir jusqu'à quel point ces possibilités sont exploitées dans les faits et si des particularismes, voire des tensions internes, y font obstacle. En pratique, il semble que l'intégration rurale-urbaine se fait d'abord dans le cadre de projets spécifiques. En Suède par exemple, des projets d'exploitation des biogaz impliquent à la fois les agriculteurs, les industries et les consommateurs locaux.

4.3 L'Irlande²⁵

Pour le Québec, qui désire promouvoir l'occupation de son territoire dans une perspective de développement durable, le cas de l'Irlande ne manque pas d'intérêt et pas seulement en raison de certaines ressemblances comme la taille de la population. En 2002, l'Irlande a adopté sa National Spatial Strategy 2002-2020 (NSS). Celle-ci a été élaborée dans la foulée de la National Strategy of Sustainable Development de 1997, de la Strategy for Rural Development in Ireland de 1999, du National Development Plan 2000-2006 de 1999 et du Planning and Development Act de 2000. Dans le cadre de la NSS, les régions doivent élaborer des *Regional Planning Guidelines* alors que les grandes villes et les comtés doivent préparer des schémas d'aménagement physique et des plans de développement socioéconomique et culturel. Tous ces exercices doivent être coordonnés avec la NSS et les dispositions du Planning and Development Act. L'ensemble servira à l'élaboration du prochain plan national de développement.

La NSS reconnaît explicitement la diversité des régions rurales et des régions urbaines et met l'accent sur leurs interrelations. Elle s'inspire également beaucoup des principes du schéma européen de développement (SDEC). Elle s'articule donc autour des concepts de « balance regional development » et de « réseau polycentrique ». Ce faisant, elle met aussi l'accent sur la notion de « masse critique » nécessaire au maintien de collectivités viables. Ainsi, la stratégie compte sur le développement des potentiels ruraux en ressources humaines et physiques et insiste sur l'importance d'un réseau de villes petites

²⁴ Dans bien des cas, elles pourraient faire penser à certaines municipalités québécoises exerçant les compétences d'une MRC, par exemple Rouyn-Noranda.

²⁵ Les politiques de l'Irlande sont traitées dans J. WALSH et particulièrement WALSH et MELDON.

et moyennes capables de desservir l'ensemble des régions du pays. La NSS irlandaise est donc probablement l'une des stratégies nationales qui se rapproche le plus d'une politique d'occupation du territoire intégrant les interdépendances rurales-urbaines.

Un autre cas serait le National Spatial Plan du Japon. Ce plan vise le développement durable des régions, notamment en développant les interactions et les partenariats entre leurs zones urbaines et rurales. Il met l'accent sur le partage des fonctions socioéconomiques et la synchronisation des services entre zones urbaines et rurales à mesure que les systèmes urbains se réorganisent.²⁶

4.4 La France²⁷... et un peu d'Espagne

Longtemps considérée comme un État très centralisé et pourtant subdivisé entre une multitude de petites communes (voir tableau 1), la France s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique de décentralisation vers ses administrations régionales et départementales. À celle-ci s'ajoute une politique d'intercommunalité afin de renforcer son palier communal par la mise en commun de ressources et de responsabilités. On parle ici des regroupements de communes tels les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il y en a plusieurs types selon le genre de milieu : communautés d'agglomération, urbaines ou de communes. L'intercommunalité se pratique sur une base volontaire, mais est encouragée par des incitatifs financiers.

Cependant, les EPCI, comme les départements, ne sont pas conçus, par leur échelle et leur découpage, pour refléter des territoires fonctionnels d'interactions urbaines-rurales. Souvent, ils sont exclusivement ruraux ou bien périurbains ou carrément urbains, socioéconomiquement trop uniformes ou simplement trop petits. C'est pourquoi l'État français a aussi mis en place d'autres instruments. Ce fut d'abord en 1995 la politique des « Pays », renouvelée en 1999 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, puis la politique des « schémas de cohérence territoriale (SCoT) », instituée en 2000 par la Loi de solidarité et renouvellement urbains.

Ces politiques cherchent notamment à intégrer les interactions rurales-urbaines, à l'échelle d'une agglomération et de ses environs, dans l'élaboration des politiques locales d'aménagement et de développement. Les SCoT, comme leur nom l'indique, sont des schémas d'aménagement et de développement élaborés sous la responsabilité d'un ou plusieurs EPCI agissant sur une base volontaire. Le périmètre territorial d'application est

²⁶ Le plan japonais est brièvement abordé dans OECD (p. 4) et Y. FUKASAWA.

²⁷ Les politiques françaises sont notamment traitées par BERTRAND et BRIQUEL (pp. 13-18) dans le contexte du rapport ORATE 1.1.2.

idéalement délimité en fonction de l'importance des déplacements à des fins de travail, d'étude, de commerce, de loisir, etc., bref, ce qui serait normalement révélé par une enquête origine-destination (O-D). Les exercices de planification communaux ou intercommunaux doivent naturellement tenir compte du SCoT²⁸.

Au début de 2007, il y avait quelque 275 SCoT. Presque toutes les aires urbaines de plus de 50 000 habitants étaient concernées. Mais à peine deux SCoT sur cinq recouvraient l'ensemble du territoire d'une agglomération, y compris ses banlieues rurales, telle que statistiquement défini par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). En même temps, près du tiers ne concernaient que des zones rurales ou périurbaines²⁹. Comme instrument de planification rurale-urbaine, les SCoT ont donc leurs limites, dictées souvent par diverses contingences sociopolitiques.

Si les SCoT sont des exercices de planification, les pays sont de véritables entités supracommunales. Celles-ci se veulent cependant très flexibles. Elles sont formées sur une base volontaire par les élus de communes ou de groupements de communes. La loi n'impose ni procédure formelle de constitution, ni structuration juridique. Le territoire du pays n'est pas contraint par les limites des diverses divisions administratives du territoire français. Idéalement, il refléterait un « territoire vécu », à peu près tel qu'on le circonscrirait à partir d'une enquête O-D. C'est en fait un « territoire de projet » qui doit se concrétiser par un contrat entre les différents paliers d'administration concernés.

Les élus communaux qui veulent former un pays doivent être assistés par un « conseil de développement » formé au moins en partie de représentants des diverses composantes de la société civile. Les élus, en association avec le conseil, l'État et les administrations régionales (régions et départements), doivent élaborer un projet commun de développement durable qui deviendra la « charte de développement du pays ». Une attention particulière est censée être portée aux interactions rurales-urbaines. La charte deviendra la base d'un « contrat de pays » entre celui-ci et l'État ou la Région, lesquels contribueront au financement des mesures prévues au contrat.

Au début de 2008, il y avait 345 pays reconnus et 26 autres en projet, regroupant 81 % de la superficie et 47 % de la population de la France continentale. Après des débuts difficiles, leur création est maintenant généralement considérée comme un succès, bien que la délimitation de leur territoire ne soit pas toujours idéale. Il ressort de leurs chartes que leurs préoccupations majeures concernent la planification territoriale du développement résidentiel et commercial, des infrastructures afférentes ainsi que le

²⁸ Sans recherches beaucoup plus détaillées, il serait difficile d'établir des comparaisons valables entre les SCoT et les exercices de planification des CM et des MRC.

²⁹ Sur les SCoT, voir Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

renforcement des services de proximité³⁰. Cela souligne que les SCoT et les pays restent d'abord et avant tout des politiques d'aménagement du territoire, dans lesquelles on tend, certes, à mieux tenir compte des interactions rurales-urbaines, voire à susciter des solidarités, mais dont l'objet n'est pas à proprement parler de développer des complémentarités.

Par ailleurs, d'aucuns s'inquiètent de l'enchevêtrement de planifications en tous genres que les SCoT et les chartes de pays risquent de créer en s'ajoutant à celles des divers paliers politico-administratifs. Par conséquent, dans une perspective plus large, face à la multiplication des structures locales et régionales françaises – donc des centres de décision et des pourvoyeurs de fonds publics impliqués dans les mêmes projets – le Comité pour la réforme des collectivités locales a proposé dans son Rapport au Président de la République, en mars 2009, de « ne plus créer de nouveaux pays »³¹. Le Comité y va plutôt de différentes propositions pour à la fois simplifier, étendre et renforcer les structures intercommunales.

Pour sa part, le Sénat français, dans son rapport d'étape sur la réorganisation territoriale, a constaté que si les pays jouent un rôle stratégique déterminant dans certaines régions, ailleurs ils n'ont été créés que pour percevoir des financements des administrations régionales ou de l'Union européenne. Il préconise le maintien des pays sur une base volontaire, afin de favoriser le développement de projets territoriaux d'envergure, mais en supprimant les réglementations qui en font notamment une condition d'obtention de financements³².

En terminant, signalons qu'on trouve en Espagne une sorte d'équivalent aux pays français, les *comarcas*, aussi censées correspondre à un territoire fonctionnel « vécu » intermédiaire entre la commune et la « province » (l'équivalent du département français). Toutefois, les *comarcas* sont plus anciens et remontent à 1985 dans leur forme actuelle. Ils sont souvent érigés en palier administratif et leur création est l'affaire des « communautés autonomes » (l'équivalent des régions françaises), plutôt que des communes; autrement dit, amorcés par le haut, plutôt que par le bas. On en trouve actuellement 81 dans 4 communautés autonomes³³.

³⁰ Sur les pays, voir Institut Supérieur des Métiers ainsi que C. LEGOUX.

³¹ Voir Comité pour la réforme des collectivités locales (pp. 12, 21, 42, 75-76).

³² Voir Sénat de France (pp. 99, 113).

³³ Pour une brève description des *comarcas* espagnoles, voir G. VERGNAUD (pp. 190, 193).

Conclusion

Pour conclure, on peut faire un certain nombre de constats sur la base des considérations et des résultats de veille présentés dans les sections précédentes :

- 1.** Les recherches théoriques ou empiriques et les connaissances en général sur les interactions rurales-urbaines dans les pays occidentaux sont très peu développées, même moins que dans les pays en voie de développement.
- 2.** Les instances politico-administratives locales sont rarement adaptées à la mise en place et à la gestion de politiques de complémentarité rurale-urbaine, que ce soit en raison de leur taille, de la délimitation de leur territoire, de leurs ressources ou de leurs champs de compétences. Même les structures régionales ou supralocales sont trop souvent déficientes à cet égard. La concertation rurale-urbaine dans un espace qui soit fonctionnel et signifiant appelle donc souvent la création de nouvelles structures qui s'empilent avec celles qui existent déjà.
- 3.** En Amérique, les échanges et les collaborations tendent à être initiés par les associations nationales d'administrations ou d'organismes de planification ou de développement locaux ou régionaux, alors que les gouvernements nationaux et infranationaux (provinces, États) sont peu impliqués. Cependant, en Europe, les gouvernements et les organes communautaires de l'UE semblent un peu plus interpellés.
- 4.** Par conséquent, il n'y a pas d'exemple de véritable politique de complémentarité rurale-urbaine. Les initiatives en sont d'échanges ou de concertation ou bien portent sur des objets très spécifiques tels que le transport ou l'environnement dans une région donnée. Plusieurs « exemples » de complémentarité potentielle se réfèrent en fait à des pratiques de développement rural plutôt que de développement conjoint.

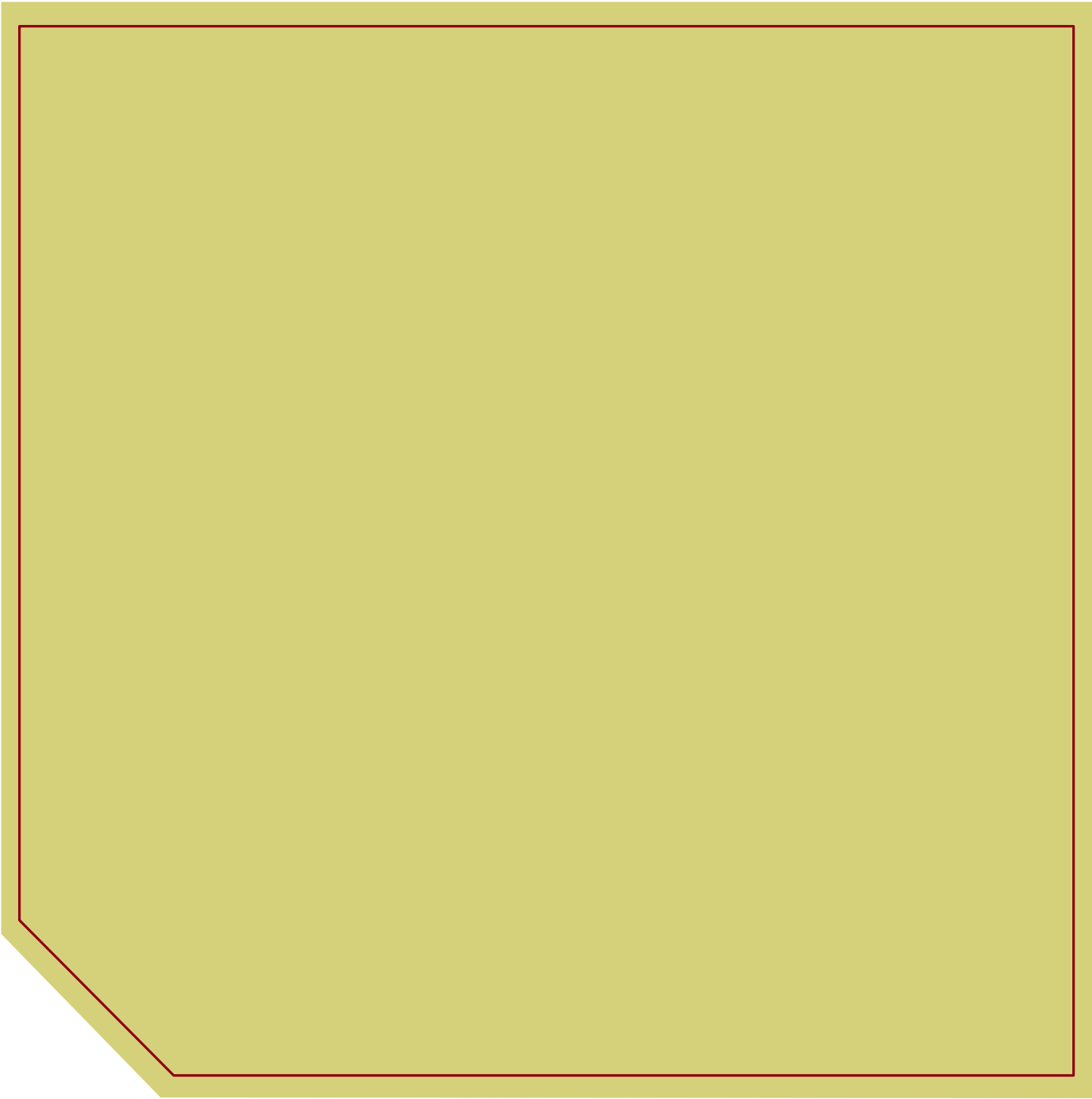
Bibliographie



- BERTRAND, N. et V. BRIQUEL. *Expertise ORATE 1.1.2 urbain-rural. Référence au cas français*. Cemagref DTM, Grenoble, juin 2006. <http://www.ums-riate.fr/documents/112france.pdf>
- BOUCHER, Isabelle. *D'agriculture urbaine à urbanisme agricole : une participation au développement durable, une contribution à la production alimentaire*. Direction générale des politiques, MAMROT, 16 février 2009. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/obse_muni/agri_urbaine.pdf
- BRAZOS VALLEY COUNCIL OF GOVERNMENTS. "Public Transportation Coordination Experience". 2008 Peer Learning Conference, NADO, 18 août 2008. (présentation PowerPoint) http://www.nado.org/conference_files/parkscoord.pdf
- CANADIAN POLICY RESEARCH NETWORKS (CPRN). *Building, Connecting and Sharing Knowledge: A Dialogue on Linkages Between Communities. Summary Report*. A Research Event Hosted by Infrastructure Canada, mars 2005. http://www.cprn.com/documents/36099_en.pdf
- COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL DE RECHERCHES URBAINES ET RÉGIONALES (CIRUR). *Exemples canadiens de politiques publiques favorisant la collaboration urbain-rural*. Rapport de veille produit pour le MAMROT, janvier 2009. [document joint ⇨]
- COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES. « Il est temps de décider ». *Rapport au Président de la République*. République française, 5 mars 2009. <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/download/index.php?mode=news&id=77>
- CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE). « Conférence sur les dynamiques urbaines-rurales (12.06.07) : L'heure est venue pour l'UE d'agir ». Communiqué de presse, 14 juin 2007. http://www.ccre.org/communiqués_de_presse_detail.htm?ID=200
- DABSON, Brian. *Rural-Urban Interdependence: Why Metropolitan and Rural America Need Each Other*. A Background Paper Prepared for The Blueprint for American Prosperity Metropolitan Policy Program at Brookings, novembre 2007. http://www.brookings.edu/projects/blueprint/~media/Files/Projects/blueprint/blueprint%20docs/1102_ruralurban_dabson.pdf
- DEXIA CRÉDIT LOCAL. *L'Europe locale et régionale en 2007 : chiffres clés*. Édition 2008. http://www.dexia-clf.fr/abonnes/pages/monde_local/donnees_budgetaires/note_conjoncture/doc/nuancier_2008_FR.pdf
- EUROPEAN SPATIAL PLANNING INFORMATION NETWORK (EPSON). *Urban-Rural Relations in Europe. EPSON 1.1.2 Final Report*. Helsinki University of Technology, Centre for Urban and Regional Studies (ed), 31 mars 2005. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/649/file_1182/fr-1.1.2_revised-full_31-03-05.pdf
- FUKASAWA, Yoshinobu. "National Spatial Plan". National Planning Division, National and Regional Planning Bureau, MLITT, Gouvernement du Japon, 2008. (présentation PowerPoint) <http://www.oecd.org/dataoecd/10/1/40417926.pdf>
- INSTITUT SUPÉRIEUR DES MÉTIERS. « Pays et contrats de pays ». Observatoire des aides aux entreprises et du développement économique, Bibliothèque électronique, Politiques publiques. République française. [En ligne] Site consulté le 12 février 2009. http://www.aides-entreprises.fr/bibliotheque_electronique/politiques_publicques_i12.html

- KERR-TAR REGIONAL COUNCIL OF GOVERNMENTS. "2007 National Transportation Peer Learning Conference: Urban-Rural Connections". Kerr-Tar Transportation Planning Organization, Caroline du Nord. (présentation PowerPoint).
http://www.nado.org/conference_files/ktrpo-mpo.pdf
- KUBISCH, Anne C. *et al.* *Our Shared Fate: Bridging the Rural-Urban Divide Creates New Opportunities for Prosperity and Equity*. Roundtable on Community Change, The Aspen Institute, juin 2008.
http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/roundtable%20on%20community%20change/FINAL_DRAFT_RURAL-URBAN_REPORT_6-19-08.PDF
- LEGOUX, Claire. « Repères sur la politique de pays ». *La Gazette des communes, des départements, des régions*. Assemblée des communautés de France (ADCF). Cahier détaché N° 2, 27 juin 2005.
http://www.adcf.org/files/Public-Territoiresdeprojet/CD1796_ADCF.pdf
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT ASSOCIATIONS OF BRITISH COLUMBIA (LGMA BC). "Team Works: Working Together for Better Communities". [En ligne] Site et brochure promotionnelle. Consulté le 17 février 2009. <http://www.lgma-teamworks.ca>
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES. *État d'avancement des SCoT au 1^{er} janvier 2007*. Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, République française, décembre 2007.
http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/scot/pdf/rapport_avancscot.pdf
- NATIONAL ASSOCIATION OF DEVELOPMENT ORGANIZATIONS (NADO). "2009 Federal Surface Transportation Reauthorization Bill". *Legislative Issue Brief*. Washington.
http://www.nado.org/uploaded_files/tealu-09.pdf
- NEWRUR (URBAN PRÉSSION ON RURAL AREAS). [En ligne] Site consulté le 6 février 2009.
http://newrur.grenoble.cemagref.fr/newrur_cd/fr/projet/project_1.htm
- OBSERVATOIRE EN RÉSEAU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN (ORATE/EPSON). *Les relations urbain-rural en Europe. Résumé opérationnel du rapport final*. Projet ORATE 1.1.2, 2005. <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Dwnld/ORATE-ESPON/ORATE%20ESPON%20112%20F.pdf>
- OBSERVATOIRE EN RÉSEAU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN (ORATE/EPSON). *Rapport intérimaire sur la cohésion territoriale (Résultats préliminaires des études de l'ORATE et de la Commission européenne)*. Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2004.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_fr.pdf
- OECD. *Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions*. OECD Rural Policy Conferences: Key Messages. Cologne, Allemagne, 3-4 avril 2008.
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/42/41063088.pdf>
- ROBERT, Jacques. *Evolution of Urban-Rural Relationships in France in the Context of Changes in Settlement Patterns*. Teknillinen korkeakoulu (Helsinki University of Technology), Centre for Urban and Regional Studies.
[http://www.tkk.fi/Units/Separate/YTK/research/ur/cases/ \(UR_case_France_JR.doc\)](http://www.tkk.fi/Units/Separate/YTK/research/ur/cases/ (UR_case_France_JR.doc))
- SÉNAT DE FRANCE. *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*. N° 264, session ordinaire de 2008-2009, séance du 11 mars 2009. <http://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.pdf>

- STAUBER, Karl N. *Why Invest in Rural America – And How? A Critical Public Policy Question for the 21st Century*. Federal Reserve Bank of Kansas City, 2001.
<http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/ECONREV/PDF/2q01stau.pdf>
- U.S. CENSUS BUREAU. "States and Local Government Finances and Employment". *Statistical Abstract of the United States: 2009 (Section 8)*.
<http://www.census.gov/prod/2008pubs/09statab/stlocgov.pdf>
- U.S. CONFERENCE OF MAYORS (USCM) et AMERICAN FARMLAND TRUST (AFT). *Town Meets Country: Farm-City Forums on Land and Community*. Mars 2002.
<http://www.smartgrowth.bc.ca/Portals/0/Downloads/Town%20Meets%20Country.pdf>
- U.S. CONFERENCE OF MAYORS (USCM). "Nation's mayors join with the american farmland trust to announce historic partnership to protect farmland while revitalizing cities". Communiqué de presse, 12 juin 1999. <http://usmayors.org/pressreleases/documents/aftnews.htm>
- U.S. CONFERENCE OF MAYORS (USCM). "Promoting the preservation of urban-influenced farmland". *Adopted resolutions: Energy and environment*. 69th Annual Meeting, 22-26 juin 2001. http://usmayors.org/resolutions/69th_conference/ee_6.asp
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). National Rural Development Partnership Program (NRDP); NRDP Partners. [En ligne] Site consulté le 20 janvier 2009.
<http://www.rurdev.usda.gov/nrdp/partners/partners.html>
- VERGNAUD, Guillaume. « Relations villes-campagnes et recompositions territoriales : regard géographique sur les ambiguïtés des structures intercommunales en France et en Espagne (Région Rhône-Alpes et Catalogne) ». *Les mondes ruraux à l'épreuve des sciences sociales*. Dijon, 17-19 mai 2006.
<http://www.symposcience.org/exl-doc/colloque/ART-00001892.pdf>
- WAKEFORD, Richard. "Rural Services for Urban Areas". *Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions*. OECD Rural Policy Conferences. Cologne, Allemagne, 3-4 avril 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/5/21/40516302.pdf>
- WALSH, Jim et Jeanne MELDON. *Urban Rural Relations In Ireland*. Teknillinen korkeakoulu (Helsinki University of Technology), Centre for Urban and Regional Studies, mai 2004.
[http://www.tkk.fi/Units/Separate/YTK/research/ur/cases/](http://www.tkk.fi/Units/Separate/YTK/research/ur/cases/UR_case_Ireland_JWJM.doc)
(UR_case_Ireland_JWJM.doc et UR_case_Ireland_JWJM_App.doc)
- WALSH, Jim. "Spatial Planning for Territorial Cohesion: Linking the Urban and Rural Domains". Dans O'CONNOR, M. (ed.). *Territorial Cohesion: Meeting new challenges for an enlarged EU (Workshop 2)*, Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs, Dublin, 2004, pp 83-98.
http://eprints.nuim.ie/1141/1/Pages_from_JWSpatialPlanningTerritorialCohesion-2.pdf



www.mamrot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire*

Québec 