

## Forum Statutaire

Rapport  
 CG-FORUM(2020)02-03final  
 7 décembre 2020

*Original : anglais*

## Développer l'interaction entre les zones urbaines et rurales

Commission de la gouvernance

Co rapporteurs<sup>1</sup> : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Pays-Bas (L, GILD)  
 Matija KOVAC, Serbie (R, PPE/CCE)

Résolution 458(2020).....	2
Recommandation 448(2020) .....	4
Exposé des motifs.....	6

### Résumé

Depuis quelques années, les collectivités locales et régionales européennes sont confrontées à de nombreuses difficultés liées à l'évolution de l'interaction entre les zones urbaines et rurales et en particulier aux défis démographiques dus à l'urbanisation progressive. Les zones urbaines et rurales ont chacune leurs difficultés spécifiques : le plus souvent, les premières sont confrontées à une pollution croissante, à la pauvreté et au manque de logements, tandis que les secondes connaissent un vieillissement de leur population, un exode de leur jeunesse et des problèmes d'infrastructures.

Cependant, les unes et les autres ont aussi des atouts et avantages spécifiques : les zones urbaines pour l'innovation et la croissance économique, les zones rurales pour la sauvegarde de la diversité de l'environnement et de la qualité des ressources (notamment l'eau et l'alimentation).

Il convient d'accorder une attention accrue à l'interdépendance entre les zones urbaines et rurales ainsi que les zones périurbaines qui les relient, de renforcer les relations entre elles et d'encourager leur mise en liaison en vue d'une plus grande cohésion territoriale et d'un développement local durable et afin d'empêcher leur fragmentation.

Le présent rapport comprend une analyse des divers instruments et pratiques permettant une intégration territoriale, une collaboration et un partenariat plus efficaces entre les zones urbaines et rurales. Il traite de l'évolution de l'interaction entre les zones urbaines et rurales et recense les bonnes pratiques conçues par et pour les collectivités locales en réponse aux défis démographiques, sociaux et politiques de l'urbanisation.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
 SOC/G/PD : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes  
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
 NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RÉSOLUTION 458 (2020)<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à la Charte urbaine européenne adoptée le 18 mars 1992 par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe et à la Résolution 269(2008) « Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité » ;

b. aux Priorités du Congrès 2017-2020, en particulier leurs paragraphes 119 et 120 sur la promotion des atouts des zones rurales ;

c. à la Résolution 128(2002) du Congrès sur la problématique de l'espace rural en Europe, adoptée le 21 mars 2002 ;

d. à la Résolution 252(2008) du Congrès « Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale », adoptée le 14 mars 2008 ;

e. à la Résolution 422(2017) du Congrès sur un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe, adoptée le 19 octobre 2017 ;

f. au débat thématique de la 36<sup>e</sup> session de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès « Fracture ville/campagne : quelles solutions pour un printemps des territoires ? », tenu en avril 2019 ;

g. aux Objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (ODD), et notamment l'ODD 11 « Villes et communautés durables » ;

h. à la Déclaration de coopération sur « Un avenir numérique intelligent et durable dans l'agriculture et les zones rurales européennes », signée par 24 États de l'UE le 9 avril 2019 ;

i. la Déclaration des populations rurales de Candás Asturias adoptée par le 4<sup>e</sup> Parlement rural européen le 9 novembre 2019.

2. Le Congrès indique que :

a. Depuis quelques années, les collectivités locales et régionales européennes sont confrontées à un certain nombre de difficultés liées à l'évolution de l'interaction entre les zones urbaines et rurales, les unes et les autres ayant leurs forces et faiblesses spécifiques, en particulier dans des domaines tels que la transition démographique ou les questions environnementales et sociales ;

b. Il convient d'accorder une attention accrue à l'interdépendance entre les zones urbaines et rurales, de renforcer les relations entre elles et d'encourager leur mise en liaison en vue d'une plus grande cohésion territoriale et d'un développement local durable et afin d'empêcher leur fragmentation ;

c. Les communes périurbaines et les zones rurales voisines des zones urbaines ont un rôle spécifique à jouer dans l'établissement de relations entre elles et ces dernières ;

d. Les responsables politiques locaux et régionaux ont besoin de stratégies et d'instruments efficaces pour mieux intégrer les zones urbaines et rurales, combler le fossé qui les sépare et produire des effets économiques, sociaux et environnementaux qui soient bénéfiques aux unes comme aux autres. Ils doivent aussi être sensibilisés aux bienfaits de la coopération urbaine-rurale pour leurs populations et leurs territoires.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe :

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Forum statutaire le 7 décembre 2020 (voir le document CG-FORUM(2020)02-03, exposé des motifs), co rapporteurs : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Pays-Bas (L, GILD) et Matija KOVAC, Serbie (R, PPE/CCE).

- a.* à veiller à ce que l'interaction entre les différents niveaux d'autorité publique obéisse au principe de subsidiarité et à prendre conscience que celle-ci est cruciale non seulement dans les relations entre les niveaux national, infranational et local, mais aussi pour les relations entre les collectivités locales ;
  - b.* à renforcer la compréhension mutuelle des réalités très différentes des zones situées tout au long du vaste continuum urbain-rural, en vue d'approfondir l'interaction entre les zones urbaines et rurales ;
  - c.* à garantir l'équilibre entre les zones majoritairement urbaines ou rurales, en leur accordant une importance et un intérêt égaux dans l'élaboration des politiques, en particulier pour ce qui concerne l'aménagement du territoire et le développement économique ;
  - d.* à veiller à l'existence d'une stratégie intégrée pour un aménagement du territoire cohérent, qui prenne dûment en considération les spécificités des zones situées tout au long du continuum urbain-rural, en tenant compte par exemple du caractère multifonctionnel des zones situées à la périphérie des grandes villes.
4. Le Congrès appelle les pouvoirs locaux et régionaux et leurs associations nationales à tenir compte de la présente résolution et de son exposé des motifs.

## RECOMMANDATION 448 (2020)<sup>3</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. au mandat de la commission de la gouvernance du Congrès sur le développement de l'interaction entre les zones urbaines et rurales adopté le 21 mai 2019 ;

c. à la Charte urbaine européenne adoptée le 18 mars 1992 par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe et à la Résolution 269(2008) « Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité » ;

d. aux Priorités du Congrès 2017-2020, en particulier aux paragraphes 119 et 120 sur la promotion des atouts des zones rurales ;

e. à la Recommandation 406(2017) du Congrès sur un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe, adoptée le 19 octobre 2017 ;

f. au débat thématique de la 36<sup>e</sup> session de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès « Fracture ville/campagne : quelles solutions pour un printemps des territoires ? », tenu en avril 2019 ;

g. aux Objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (ODD), et notamment l'ODD 11 « Villes et communautés durables ».

2. Le Congrès indique que :

a. Depuis quelques années, les collectivités locales et régionales européennes sont confrontées à un certain nombre de difficultés liées à l'évolution de l'interaction entre les zones urbaines et rurales, les unes et les autres ayant leurs forces et faiblesses spécifiques, en particulier dans des domaines tels que la transition démographique ou les questions environnementales et sociales ;

b. Il convient d'accorder une attention accrue à l'interdépendance entre les zones urbaines et rurales, de renforcer les relations entre elles et d'encourager leur mise en liaison en vue d'une plus grande cohésion territoriale et d'un développement local durable et afin d'empêcher leur fragmentation ;

c. Les communes périurbaines et les zones rurales voisines des zones urbaines ont un rôle spécifique à jouer dans l'établissement de relations entre elles et ces dernières ;

d. Les responsables politiques locaux et régionaux ont besoin de stratégies et d'instruments efficaces pour mieux intégrer les zones urbaines et rurales, combler le fossé qui les sépare et produire des effets économiques, sociaux et environnementaux qui soient bénéfiques aux unes comme aux autres. Ils doivent aussi être sensibilisés aux bienfaits de la coopération urbaine-rurale pour leurs populations et leurs territoires.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. à veiller à ce que l'interaction entre les différents niveaux d'autorité publique obéisse au principe de subsidiarité et à prendre conscience que celle-ci est cruciale non seulement dans les relations entre les niveaux national, infranational et local, mais aussi pour les relations entre les collectivités locales ;

b. à faciliter une collaboration formalisée entre les zones urbaines et rurales en instaurant des mesures d'incitation à la coopération, par exemple au moyen d'un contexte juridique favorable (comme une obligation légale d'aménagement concerté du territoire) et d'un cadre pour l'inclusion d'acteurs privés provenant des niveaux urbain et rural ;

---

<sup>3</sup> Voir note de bas de page n°2.

c. à renforcer les liens infrastructurels afin de développer l'interaction entre les zones urbaines et rurales, par exemple par la construction de routes et de voies ferrées et au moyen de systèmes de transports publics, et veiller à ce que différents types d'infrastructures de transports soit établis en fonction des besoins divers aux niveaux urbain et rural ;

d. à prioriser les initiatives en faveur de la « proximité virtuelle » afin de réduire la fracture numérique entre les zones urbaines et rurales, en améliorant la connexion à l'internet haut débit et à sa prochaine génération au moyen de mesures publiques encourageant les fournisseurs de télécommunications à investir également dans les infrastructures internet dans les zones à faible densité démographique ;

e. à garantir l'égalité d'accès des zones urbaines et rurales aux services publics essentiels, par exemple en mettant en place des programmes de financement dans des domaines tels que les soins de santé, l'aménagement du territoire, l'approvisionnement local et l'amélioration des infrastructures physiques ;

f. à promouvoir l'interconnexion entre les zones urbaines et rurales à des fins de développement, par la coopération entre les régions périurbaines dans des domaines, outre celui de l'agriculture, tels que la création de liens infrastructurels adéquats entre les zones urbaines et rurales ou la préservation d'une ceinture verte à des fins de loisirs ;

g. à poursuivre des stratégies de développement économique et d'emploi fondées sur les atouts multiples des territoires, assurant l'interconnexion des zones urbaines et rurales dans des secteurs tels que la production alimentaire, la gastronomie locale et le tourisme ;

h. à intensifier les actions visant à garantir des conditions de vie équivalentes dans les territoires urbains et ruraux, par exemple en relocalisant progressivement une partie des institutions publiques dans des zones plus faibles structurellement.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de son exposé des motifs.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières

Introduction : Le triple défi de la mutation des relations entre zones urbaines et rurales .....	7
Contexte .....	7
Cadre conceptuel : le clivage, le continuum et l'interaction urbain-rural .....	9
<i>Le clivage urbain-rural</i> .....	9
<i>Le continuum urbain-rural</i> .....	10
<i>L'interaction urbain-rural</i> .....	11
Instaurer la coopération entre territoires urbains et ruraux.....	12
<i>Finalité de la coopération</i> .....	12
<i>Formes de coopération</i> .....	12
Pratiques de coopération entre territoires urbains et ruraux dans cinq secteurs d'action essentiels ....	13
<i>Développement économique et emploi</i> .....	14
<i>Aménagement du territoire</i> .....	15
<i>Infrastructures de transport</i> .....	17
<i>Interconnexion virtuelle</i> .....	17
<i>Une offre équitable de services publics</i> .....	18
Conclusions .....	19

## Introduction : Le triple défi de la mutation des relations entre zones urbaines et rurales<sup>4</sup>

1. Ces dernières décennies, les collectivités locales européennes ont été confrontées au problème de la transformation des relations entre zones urbaines et rurales. La cause profonde en est l'évolution démographique de fond qui a gagné la quasi-totalité du continent, bien qu'à des degrés divers.

2. L'urbanisation a alimenté la croissance des villes et donné naissance à ce que l'on a appelé des aires métropolitaines. Ces aires, définies comme des villes constituées d'un vaste pôle urbain auquel s'ajoute une couronne adjacente, socialement et économiquement intégrée à ce pôle<sup>5</sup>, varient considérablement en termes de taille. Certaines sont relativement petites, avec moins d'un million d'habitants (comme Genève), tandis que d'autres (comme Londres) ont une population supérieure à celle de nombreux petits pays. De plus, elles diffèrent les unes des autres de divers points de vue, tels que le taux de croissance de leur population, leur degré de développement économique et leur extension territoriale, certaines débordant des limites administratives régionales (comme Hambourg) ou même des frontières nationales (comme la métropole genevoise, qui s'étend en territoire français)<sup>6</sup>. Comme l'a fait remarquer un observateur, les six ou sept dernières décennies se sont caractérisées par des processus parallèles de croissance démographique et d'urbanisation aux termes desquels les aires urbaines ont physiquement « débordé les limites juridictionnelles de leurs établissements humains d'origine »<sup>7</sup>.

3. Le revers de ce développement est l'apparition de zones rurales de plus en plus dépeuplées. Certes, l'étendue du problème démographique que pose l'urbanisation varie clairement d'un pays à l'autre. Toutefois, le phénomène est suffisamment général pour qu'il soit à juste titre considéré comme l'une des tendances marquantes de notre époque<sup>8</sup>. Dans la plupart des pays, cette tendance a effectivement conduit à une diminution de la part relative de la population rurale. Selon la Banque mondiale<sup>9</sup>, cette part est passée, à l'échelle mondiale, de 67 % à 45 % entre 1960 et 2017. En Europe, la Bosnie-Herzégovine est, avec 52 %, le seul pays dans lequel la population rurale reste majoritaire ; cela étant, elle y représentait encore 81 % de la population en 1960.

4. S'il peut donc être tentant, au vu de cette urbanisation, de percevoir la ville et la campagne comme deux espaces diamétralement opposés, la dichotomie traditionnelle entre milieu urbain et milieu rural est par trop simpliste, comme le montre le présent rapport<sup>10</sup>. Il convient en fait plutôt d'agir pour renforcer les interactions entre les nombreuses zones différentes qui constituent un vaste continuum entre l'urbain et le rural pour apporter une réponse effective au problème, évoqué plus haut, de la transformation des relations entre le milieu urbain et le milieu rural, laquelle revêt une triple dimension. Le défi démographique de l'urbanisation, déjà mentionné, a des incidences sur le plan social, comme le vieillissement démographique en milieu rural ; il crée aussi des difficultés politiques du fait de l'écart croissant qui se creuse entre les collectivités locales en termes de poids politique et de ressources financières. Le présent rapport se propose d'exposer des stratégies et pratiques efficaces de coopération entre collectivités locales urbaines et rurales qui devraient leur permettre de renforcer leurs interactions.

### Contexte

5. Le phénomène de l'urbanisation et les problèmes qu'il entraîne n'ont assurément pas échappé aux universitaires, aux législateurs et aux décideurs politiques nationaux ni aux responsables politiques européens. Depuis les années 1990, en particulier, les travaux comparatifs menés sur les collectivités locales par les chercheurs de diverses disciplines se sont largement axés sur les répercussions de la mutation constante des relations entre les zones urbaines et rurales<sup>11</sup>.

4 Rapport élaboré avec la contribution du Dr. Karl Kössler, directeur de recherche au centre de recherche EURAC (Bolzano, Italie) et coordinateur scientifique du projet de l'UE-Horizon 2020 « La gouvernance locale et l'évolution de l'interaction entre les zones urbaines et rurales (LoGov) », qui réunit 18 partenaires dont Eurac et le Congrès. Ce projet a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation de l'UE Horizon 2020, dans le cadre de l'accord de subvention Marie Skłodowska-Curie n° 823961.

5 Voir R Stren et R Cameron, 'Metropolitan Governance Reform: An Introduction' (2005) 25 *Public Administration and Development*, 275–76.

6 Voir E Slack et R Chattopadhyay, 'Introduction' in E Slack and R Chattopadhyay (eds), *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems* (Oxford, Oxford University Press, 2013) 7.

7 B Graizbord, 'Governance of Megacities in Federal Orders' in J Kincaid et R Chattopadhyay (eds), *Local Government in Federal Systems* (New Delhi, Viva Books, 2008) 72.

8 Voir T Champion, 'Urbanisation, Suburbanisation, Counterurbanisation and Reurbanisation' in R Paddison et W Lever (eds), *Handbook of Urban Studies* (London, Sage Publications, 2001) 143.

9 La Banque mondiale, Population urbaine (% du total), <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.in.zs>.

10 Voir ci-dessous paragraphes 17-19.

11 Voir par exemple R. Paddison et W. Lever (eds), *Handbook of Urban Studies* (London, Sage Publications, 2001) ; B. Denters et L.E. Rose (eds), *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (London, Palgrave Macmillan, 2005) ; E. Slack et R.

6. Élément important, ce mouvement est allé de pair avec la réforme des cadres juridiques et des pratiques de gouvernance, les collectivités (locales) ayant ressenti le besoin de répondre à ce changement. En Suisse, par exemple, le nouvel article 50(2-3) de la Constitution de 1999 oblige le gouvernement fédéral à prendre en compte les conséquences de toutes ses activités pour les communes et, ce faisant, à prendre en considération « la situation particulière des villes [et] des agglomérations urbaines ».

7. S'agissant des politiques de niveau européen, ces dernières décennies ont vu se multiplier les initiatives, certaines portant sur les aires urbaines, d'autres sur les zones rurales, d'autres encore sur les relations entre les unes et les autres. Le Congrès a joué un rôle de premier plan dans ce domaine. Un document d'orientation important à cet égard a été la Charte urbaine européenne de 1992<sup>12</sup>, suivie en 2008 de la Charte urbaine européenne II<sup>13</sup>. De même, le Congrès s'est, de longue date, intéressé à la situation des territoires ruraux, adoptant respectivement en 2002 puis en 2017 deux résolutions sur la problématique de l'espace rural en Europe et sur un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe<sup>14</sup>.

8. Dès la fin des années 1990, l'Union européenne jetait les bases d'une intervention politique faisant une plus large part aux relations entre les zones urbaines et rurales, en particulier dans le cadre du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)<sup>15</sup>. Bien que ce document, approuvé en 1999 lors du Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire et du développement, ne soit pas contraignant, on lui attribue, parallèlement à d'autres initiatives prises dans certains États membres, notamment au Royaume-Uni et en France, le mérite d'avoir introduit dans les politiques régionales européennes<sup>16</sup> l'idée de la coopération entre milieu urbain et milieu rural, comme en témoignent en particulier l'Agenda territorial 2007 de l'Union européenne et des projets concrets financés au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER)<sup>17</sup>. De plus, le SDEC est aussi à l'origine du Programme d'étude sur l'aménagement du territoire européen (SPESP)<sup>18</sup> et de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE)<sup>19</sup>, qui ont contribué à élargir la base de connaissances sur les relations entre milieu urbain et milieu rural.

9. Pour ce qui concerne le Congrès, le thème du développement de l'interaction entre les zones urbaines et rurales s'inscrit dans le droit fil de ses priorités politiques définies pour 2017-2020. Les grandes tendances démographiques susmentionnées qui ont modifié en profondeur les relations entre les zones urbaines et rurales<sup>20</sup> ne sont pas passées inaperçues et le Congrès s'est engagé, au titre de sa première priorité « Renforcer la qualité de la démocratie locale et régionale », à continuer de suivre ces tendances<sup>21</sup>. Les priorités mentionnent la Charte urbaine européenne II<sup>22</sup>, souvent citée dans le présent rapport, et consacrent même, sous la deuxième priorité « Construire des sociétés sûres et inclusives, respectueuses des diversités », cinq paragraphes entiers au thème « Promouvoir les atouts des zones rurales »<sup>23</sup>. Le Congrès justifie expressément cet engagement par le fait que les centres urbains se développent au détriment des zones rurales et par le dépeuplement de ces dernières. Il appelle à l'élaboration de politiques globales garantissant des conditions de vie égales<sup>24</sup>. Les stratégies visant à développer l'interaction entre les zones urbaines et rurales sont un élément essentiel de telles politiques.

Chattopadhyay (eds), *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems* (Oxford, Oxford University Press, 2013) ; M. Shucksmith et D. Brown (eds), *Routledge International Handbook of Rural Studies* (London and New York, Routledge, 2016).

12 Charte urbaine européenne, adoptée le 18 mars 1992 par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) du Conseil de l'Europe.

13 Résolution 269 (2008)<sup>1</sup> du Congrès, Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité.

14 Résolution 128 (2002)<sup>1</sup> du Congrès sur la problématique de l'espace rural en Europe ; Résolution 422 (2017) du Congrès, Un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe.

15 [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf).

16 Voir A. Caffyn et M. Dahlström, 'Urban-Rural Interdependencies: Joining up Policy in Practice' (2005) 39 *Regional Studies*, 283-96 ; W. Zonnenveld et D. Stead, 'European Territorial Cooperation and the Concept of Urban-Rural Relationship' (2007) 22 *Planning, Practice & Research*, 349-453.

17 Voir J Bachtler, M Ferry, C Mendez et I Mc Master, 'The 2007 – 2013 Operational Programmes: A Preliminary Assessment' (2007)

19 *IQ-Net Thematic Paper*.

18 Rapport final du Programme d'étude sur l'aménagement du territoire en Europe, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVB/S/Forschungen/1999\\_2006/DL\\_forsch\\_103\\_2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&\\_\\_=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVB/S/Forschungen/1999_2006/DL_forsch_103_2.pdf?__blob=publicationFile&__=3).

19 <https://www.espon.eu/>.

20 Voir ci-dessus paragraphe 1.

21 Congrès du Conseil de l'Europe, *Priorités du Congrès 2017-2020*, <https://rm.coe.int/168071b413>, paragraphe 40.

22 *Ibid.*, paragraphe 41.

23 *Ibid.*, paragraphes 119-123.

24 *Ibid.*, paragraphes 119 et 120.

## Cadre conceptuel : le clivage, le continuum et l'interaction urbain-rural

10. Cette partie propose un cadre conceptuel concernant les relations entre les collectivités locales urbaines et rurales. Elle affirme que ces relations peuvent être perçues – et l'ont été, dans les faits, dans différents contextes géographiques et à différents moments – de trois manières, selon que l'accent est mis sur le clivage, sur le continuum ou sur l'interaction entre les zones urbaines et rurales.

### *Le clivage urbain-rural*

11. Dans la conception qui a dominé pendant longtemps, les zones urbaines et rurales paraissaient très faciles à distinguer clairement sur la base de critères (prétendument) objectifs comme la densité de population, la situation centrale ou périphérique, les différences dans l'utilisation des sols, la prévalence de secteurs économiques donnés et même de certains paysages typiques. Cependant, certaines évolutions historiques, comme l'industrialisation, l'amélioration des transports et les technologies de la communication ont notablement changé la situation, de sorte qu'on peut aujourd'hui considérer qu'il n'existe plus de « clivage clairement visible entre les zones urbaines et rurales »<sup>25</sup>.

12. Pour autant, même en l'absence d'un tel clivage, les collectivités locales urbaines et rurales semblent encore présenter au moins certains atouts et problèmes spécifiques. Ainsi, s'agissant des atouts économiques, les zones urbaines sont souvent considérées comme des sites majeurs d'innovation car elles ont la capacité, en tant qu'agglomérations, de tirer profit de la proximité, c'est-à-dire de l'interaction accrue d'une masse critique de personnes et d'entreprises concentrées sur un territoire. Elles fonctionnent, surtout à l'ère de l'interconnexion croissante à l'échelle planétaire, comme des plaques tournantes de l'économie mondiale, entretenant des relations d'interdépendance avec des zones urbaines d'autres pays ou même d'autres continents, dont elles sont à la fois les partenaires et les concurrentes commerciales. Les grandes zones urbaines détermineraient ainsi dans une large mesure « la richesse et la santé des nations »<sup>26</sup>.

13. Quant aux zones rurales, on a longtemps cru qu'elles étaient entièrement dépendantes des centres urbains<sup>27</sup>. Les collectivités locales situées en zone rurale ont, au contraire, une importance par elles-mêmes et il est essentiel, comme l'a souligné le Congrès, que les décideurs politiques changent leur point de vue sur ces dernières « en mettant moins l'accent sur leurs besoins que sur leurs atouts »<sup>28</sup>. Elles possèdent en effet des atouts à maints égards déterminants pour d'autres zones, y compris pour ce qui est du développement économique. On peut citer par exemple leur rôle pour la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau de qualité et en matière premières, la valeur écologique des forêts pour la qualité de l'air et des cours d'eau pour la production d'énergie renouvelable ou leur attrait pour le tourisme de pleine nature et l'offre de zones récréatives.

14. Les problèmes rencontrés par les collectivités locales urbaines et rurales diffèrent tout autant que leurs atouts. On ne peut ignorer les contraintes particulières qui pèsent sur les zones urbaines, comme la pollution atmosphérique, la pénurie de logements, l'étalement urbain, les embouteillages et les conséquences sociales de la désindustrialisation sur les quartiers ouvriers<sup>29</sup>. Ces problèmes sont très différents de ceux que connaissent les collectivités locales en zone rurale. Le dépeuplement des campagnes évoqué plus haut n'est évidemment pas qu'une réalité statistique ; ces retombées concrètes sont bien connues et bien documentées<sup>30</sup>. Les problèmes les plus fréquents que rencontrent ces collectivités sont par exemple la diminution des services publics pour la population restant dans les zones rurales, du fait de la baisse de la demande et d'une masse critique insuffisante pour garantir une offre de services satisfaisante ; on constate aussi une baisse des niveaux de capacité (administrative) dans ces zones, ce qui est particulièrement inquiétant au moment où les stratégies de développement rural sont de plus en plus axées sur des partenariats<sup>31</sup> ; dans les cas extrêmes, on assiste même à une transformation des paysages lorsque les terres agricoles sont laissées à l'abandon.

15. L'un des effets les plus critiques de l'urbanisation est le vieillissement des populations rurales. Sur la seule période de 2008 à 2018, l'âge médian de la population de l'UE-28 a augmenté de 2,7 ans pour

25 C Bengs et K Schmidt-Thomé (eds), *Urban-rural relations in Europe* (Luxembourg, ESPON, 2006) 12.

26 N Steytler, 'Comparative Conclusions' in N Steytler (ed), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems* (Montreal, McGill-Queens University Press, 2009) 394.

27 Voir paragraphe 21 ci-dessous.

28 Rapport du Congrès, Un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe, CG33(2017)16final, Exposé des motifs, paragraphes 45 et 99.

29 Résolution 269 (2008)1, Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité.

30 Rapport du Congrès, Un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe, CG33(2017)16final, Exposé des motifs, paragraphe 14.

31 Voir le paragraphe 35 ci-dessous.

s'établir à 43,1 ans, l'Irlande ayant la population la plus jeune (37 ans) et l'Allemagne et l'Italie, la plus âgée (46 ans). Si l'on compare les régions de niveau NUTS 3<sup>32</sup>, il est frappant de constater que les territoires où l'âge médian est le plus bas sont généralement les régions englobant la capitale du pays ou les régions suburbaines proches de celle-ci, tandis que les régions où la population est la plus âgée sont essentiellement des zones rurales et des zones peu peuplées, par exemple les régions du centre de la Grèce et de la France ou de l'est de l'Allemagne. Il n'est donc guère surprenant que les taux de personnes âgées dépendantes les plus élevés soient aussi relevés dans ces régions, le record revenant à la région d'Eurytanie, en Grèce centrale, avec un taux de 67 %, ce qui signifie que l'on compte seulement trois personnes de 15 à 64 ans pour deux personnes de plus de 65 ans<sup>33</sup>.

16. S'il est probablement très légitime de parler de clivage entre zones urbaines et rurales lorsqu'il est question des atouts et des problèmes des collectivités locales concernées, cette vision paraît néanmoins trop simpliste, même sur ces points, au moins dans certains pays européens. Dans certaines parties d'Europe, comme en Écosse, des améliorations significatives des infrastructures ont permis d'améliorer la liaison entre les villes et la campagne, facilitant ainsi l'émergence de zones rurales accessibles. Étonnamment, ces dernières semblent avoir plus de points communs, en termes d'atouts et de problèmes, avec les zones urbaines qu'avec les zones rurales reculées<sup>34</sup>. Sur le plan démographique, nombre de ces zones ne connaissent pas de problème de dépeuplement ou de vieillissement de la population. Elles sont souvent très prospères sur le plan économique et, comme l'ont montré les recherches menées par l'OCDE à la suite de la crise de 2008, bien moins vulnérables aux chocs économiques externes que les zones rurales reculées. Le fossé avec ces dernières s'est effectivement élargi ces dix dernières années en ce qui concerne la productivité et l'emploi<sup>35</sup>. Alors que les zones accessibles peuvent s'appuyer, dans de nombreux pays, sur des économies de plus en plus diversifiées et une activité importante dans les secteurs de la production manufacturière et des services<sup>36</sup>, les zones isolées dépendent beaucoup plus d'activités agricoles liées à la terre.

### ***Le continuum urbain-rural***

17. La distinction binaire entraînée par l'idée d'un clivage entre milieu urbain et milieu rural doit être abandonnée. Il est en effet plus approprié de parler de continuum. Comme on l'a vu ci-dessus, les atouts et problèmes perçus comme étant caractéristiques des zones urbaines ou rurales ne le sont en réalité pas autant qu'il y paraît, tout au moins dans certaines parties de l'Europe.

18. De plus, l'apparition de territoires hybrides présentant à la fois des caractéristiques urbaines et des particularités rurales rend de moins en moins plausible une opposition nette entre ces deux catégories. Ces territoires sont liés en particulier aux processus de périurbanisation, qui donnent un caractère de plus en plus urbain à des zones autrefois clairement rurales situées en périphérie des villes (parfois aussi appelées « arrière-pays urbain » ou « zones rurales »). La différenciation entre un centre urbain et une couronne périphérique est également implicite dans la conceptualisation courante des diverses formes de déplacements démographiques entre territoires que sont l'urbanisation (augmentation de la population au centre), la suburbanisation (augmentation de la population dans la couronne, diminution au centre), la désurbanisation (diminution au centre et dans la couronne) et la réurbanisation (augmentation au centre, diminution dans la couronne)<sup>37</sup>. Il est aussi intéressant de noter que le degré d'urbanisation, tel que défini et mesuré par Eurostat, ne repose pas sur une opposition urbain-rural mais différencie, sur la seule base du critère purement objectif de densité de population, les « villes » (à forte densité de population), les « villes moins peuplées et banlieues » (à densité intermédiaire) et les « zones rurales » (à faible densité de population)<sup>38</sup>.

19. Un autre obstacle à l'établissement d'une distinction uniforme et claire entre « urbain » et « rural » tient au fait que ces termes ont des significations variables d'un lieu à l'autre sur notre continent. Ainsi, le sens de « rural » en Turquie n'est pas du tout le même qu'aux Pays-Bas et la différence ne tient pas exclusivement à des facteurs démographiques, géographiques ou économiques. Elle reflète aussi la part subjective de la perception des modes de vie urbain et rural qui s'est forgée au fil des générations<sup>39</sup>.

32 Code géographique normalisé élaboré par l'UE afin de référencer les divisions administratives des pays à des fins statistiques.

33 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population\\_statistics\\_at\\_regional\\_level](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_statistics_at_regional_level)

34 Rapport du Congrès, Un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe, CG33(2017)16final, Exposé des motifs, paragraphe 13.

35 Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Perspectives régionales de l'OCDE 2016 : des régions productives pour des sociétés inclusives (Paris, Éditions OCDE, 2016).

36 Voir A Copus et P de Lima, 'From rural development to rural territorial cohesion' in A Copus et P de Lima (eds), *Territorial Cohesion in Rural Europe* (London and New York, Routledge, 2015) 3-10.

37 Voir C Bengs et K Schmidt-Thomé (eds), *Urban-rural relations in Europe* (Luxembourg, ESPON, 2006) 14.

38 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/background>.

39 Voir S Davoudi et D Stead, 'Urban-rural relationships: an introduction and a brief history' (2002) 28 *Built Environment*, 270-273.

### **L'interaction urbain-rural**

20. Afin de comprendre les interactions entre collectivités locales dans le continuum urbain-rural, il faut garder à l'esprit que les liens fonctionnels entre les villes et la campagne ont connu en Europe au moins trois phases historiques différentes<sup>40</sup>, dont la troisième, relativement récente, constitue le contexte des pratiques de coopération décrites dans le présent rapport. La première phase était caractérisée par les échanges commerciaux de biens manufacturés et de produits agricoles entre les villes et les zones rurales, qui pendant des siècles ont couvert l'essentiel du continent.

21. Dans une deuxième phase, déclenchée par la révolution industrielle, cette relation a commencé à laisser place à une dépendance croissante des territoires ruraux à l'égard des économies urbaines. Dans ce contexte est née la théorie des pôles de croissance, selon laquelle le développement économique s'organise autour de pôles spécifiques du fait que les industries de base stimulent le développement d'industries connexes bénéficiant des économies d'échelle et d'agglomération à proximité des pôles de croissance<sup>41</sup>. Dans cette conception, les villes étant perçues comme des moteurs de développement qui ont des retombées positives sur une périphérie naturellement à la traîne, la prescription politique logique qui en découle est que les investissements doivent être concentrés dans les centres urbains.

22. La troisième phase, plus récente, se caractériserait par une transformation progressive de l'interaction entre milieux urbain et rural, pris dans un écheveau d'interdépendances plus complexes, plus dynamiques et (potentiellement) mutuellement bénéfiques. Cette perception est au cœur des explications qui pointent la portée territoriale limitée des retombées bénéfiques des pôles de croissance et les incidences négatives qu'ils peuvent avoir sur les zones rurales, le développement économique étant de plus en plus concentré dans ces pôles urbains<sup>42</sup>. Selon ces mêmes explications, il est établi également que les zones rurales, là encore certaines plus que d'autres, ont une capacité manifeste de croissance endogène et qu'elles peuvent ainsi contribuer aussi de manière considérable au développement d'autres zones<sup>43</sup>.

23. En effet, allant à l'encontre de la théorie des pôles de croissance, les dernières recherches montrent une interdépendance accrue entre les milieux urbains et ruraux, ce qui fait que les politiques bénéfiques aux uns profitent aussi aux autres<sup>44</sup>. Bien sûr, comme beaucoup l'ont fait remarquer à juste titre, cette relation d'interdépendance doit fonctionner dans les deux sens : « L'espace rural ne doit pas servir seulement de terrain de jeu aux vacanciers ou de résidence aux citadins ; la relation doit aussi apporter de réels bénéfices et être productrice de richesses pour les zones rurales »<sup>45</sup>. En d'autres termes, il est important que la campagne ne soit pas considérée comme une simple annexe des zones urbaines. La Charte urbaine européenne II semble le reconnaître implicitement puisque la réalisation de l'un de ses deux principaux objectifs dépend très largement de la coordination des politiques avec les collectivités locales rurales. La « durabilité » des villes sans les ressources environnementales des territoires ruraux pour faire face au changement climatique est tout aussi impensable que leur cohésion car cette dernière passe nécessairement par la prise en compte du fait que les établissements urbains se développent dans un espace régional plus large<sup>46</sup>.

24. La relation d'interdépendance qui lie les villes et les zones rurales voisines trouve aussi son expression dans une initiative locale destinée à promouvoir un mode de vie axé sur la lenteur, la durabilité et la justice sociale. Le mouvement Cittaslow, lancé en 1999, vise à diffuser la philosophie de l'alimentation lente (Slow Food) dans la vie quotidienne des communautés locales. Association à but non lucratif réunissant des maires de villes petites et moyennes, Cittaslow défend l'idée des économies circulaires impliquant les petites entreprises, les agriculteurs, les artisans, etc. Ces micro-économies se veulent durables à la fois sur le plan social et environnemental et requièrent par définition une coopération urbaine-rurale.

25. Un autre élément important réside dans le fait que certains réseaux de coopération entre zones rurales voient dans l'interaction avec les villes une condition essentielle de leur propre succès. Le réseau P10, qui réunit les vingt plus grandes communes rurales des Pays-Bas, en offre un excellent exemple<sup>47</sup>. Il est en

40 Voir C Bengs et K Schmidt-Thomé (eds), *Urban-rural relations in Europe* (Luxembourg, ESPON, 2006) 16-17.

41 Voir F Perroux, 'Economic Space: Theory and Applications' (1950) 64 *The Quarterly Journal of Economics*, 89-104.

42 Voir G Myrdal, *Economic Theory and Undeveloped Regions* (London, Methuen & Co., 1957); GL Gaile, 'The Spread-Backwash Concept' (1980) 14 *Regional Studies*, 15-25.

43 Voir A Copus et P de Lima, 'From rural development to rural territorial cohesion' in A Copus and P de Lima (eds), *Territorial Cohesion in Rural Europe* (London and New York, Routledge, 2015) 3-10.

44 Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *Innovation and Modernising the Rural Economy* (Paris, Éditions OCDE, 2014).

45 J Atterton, Allocution dans le cadre du débat thématique « Fracture ville/campagne », 36<sup>e</sup> Session du Congrès – Chambre des pouvoirs locaux, 3 avril 2019, Strasbourg, 3.

46 Résolution 269 (2008)1 Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité, 3-5.

47 <https://p-10.nl/>.

effet frappant que ces communes, face à des problèmes communs tels que le coût relativement élevé des services publics du fait de l'étendue de leur territoire et de leur faible densité démographique, fassent de « l'interaction avec la ville » l'un de leurs trois objectifs stratégiques. Le but est de renforcer la coopération avec les collectivités locales urbaines, sur la base de leur intérêt mutuel, par exemple en tant que territoires ayant chacun leurs atouts et leurs ressources spécifiques et complémentaires, pouvant servir au développement économique commun ou à la maîtrise de la transition énergétique.

## **Instaurer la coopération entre territoires urbains et ruraux**

### ***Finalité de la coopération***

26. Il est essentiel de se doter de stratégies visant à favoriser l'interaction entre territoires urbains et ruraux pour atteindre le but, plus large, de la cohésion territoriale, que l'Union européenne définit comme suit : « La cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous [les] territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres »<sup>48</sup>.

27. Outre l'Union européenne, le Congrès s'est lui aussi réclamé à de nombreuses reprises de ce concept. Un bon exemple en est une résolution qui insiste sur la qualité et l'accessibilité de certains services d'intérêt général dans les zones rurales comme élément déterminant d'une politique plus vaste de cohésion territoriale nationale et européenne<sup>49</sup>. Des recommandations relatives à des domaines d'intervention spécifiques ont souligné l'importance de la continuité territoriale des services sociaux dans les régions rurales et d'une répartition équilibrée des équipements de santé dans ces régions, en particulier pour lutter contre le phénomène dit de désertification médicale<sup>50</sup>.

28. Malgré l'intérêt de la cohésion territoriale, il faut être conscient que le coût élevé de certains services publics impose des compromis lorsque le nombre d'habitants est insuffisant dans certaines zones rurales isolées. Plus généralement, il faut voir que la cohésion n'est pas vraiment uniforme sur l'intégralité des territoires car l'interaction entre les zones urbaines et rurales s'affaiblit à mesure que la distance augmente. Les recherches semblent en effet montrer que les liens sont rares et donc probablement difficiles à stimuler au-delà d'un rayon de 30 km à compter des territoires urbains<sup>51</sup>.

### ***Formes de coopération***

29. La coopération entre territoires urbains et ruraux peut être considérée comme un type particulier de coopération intercommunale car elle implique des collectivités locales de natures différentes (urbaines et rurales), ce qui constitue une différence essentielle par rapport aux formes les plus courantes de coopération entre des communes voisines – de tout type – ou entre des communes de même nature et portant sur un ou plusieurs domaines, comme dans le cas des réseaux Cités interculturelles<sup>52</sup> ou Eurocities<sup>53</sup>.

30. Au vu des constatations faites en Europe et au-delà, il apparaît que l'intercommunalité est avant tout « un terme générique recouvrant une très grande variété de mécanismes de coopération relevant aussi bien du droit public que du droit privé et intégrant même parfois des acteurs du secteur privé »<sup>54</sup>. Les pays européens se caractérisent par un très large spectre de pratiques et d'habitudes en matière de coopération. Si l'intercommunalité telle que pratiquée au Royaume-Uni se distingue par une approche souple, pragmatique et plutôt informelle pour l'offre commune de services au niveau local, la France s'appuie sur un modèle plus institutionnalisé et davantage axé sur le droit public, comportant des entités intercommunales distinctes. D'autres encore s'inspirent de ces deux modèles<sup>55</sup>. Ici aussi il convient de souligner que toutes les formes d'intercommunalité ne se prêtent pas à la coopération entre territoires

48 Commission européenne, Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout, COM (2017) 534 final, 3.

49 Recommandation 235 (2008) du Congrès, Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale.

50 Recommandation 224 (2007) du Congrès, La continuité des services sociaux dans les régions rurales ; Recommandation 223 (2007) du Congrès, La répartition équilibrée des soins de santé dans les régions rurales.

51 Voir J Artmann et al, *Partnership for sustainable rural-urban development: Existing evidences*, Report for DG Regio (Berlin, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012) 19.

52 <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/>.

53 <http://wsdomino.eurocities.eu/eurocities/home>.

54 F Palermo et K Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (Oxford, Hart Publishing, 2017) 310.

55 Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), *Les bonnes pratiques en matière de coopération intercommunale en Europe* (Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007) 19-25.

urbains et ruraux. Dans le cas du modèle français de coopération institutionnalisée, la forme adaptée dans ce cas est celui de la communauté urbaine, qui rassemble les villes et leur périphérie.

31. Globalement, la formalisation de la collaboration entre territoires urbains et ruraux paraît dépendre de plusieurs facteurs, tels que le domaine de coopération, un contexte juridique propice (par exemple une obligation légale d'aménagement concerté du territoire), le degré d'inclusion d'acteurs privés et le caractère traditionnellement formel ou non de la coopération intercommunale<sup>56</sup>. Pour ce qui est de l'inclusion d'acteurs privés dans la coopération, il y a plusieurs exemples dans lesquels ils jouent un rôle important. La région métropolitaine de Nuremberg, qui compare sa structure de gouvernance à un voilier, est emblématique à cet égard<sup>57</sup>. L'une des voiles est le conseil de la région métropolitaine, composé de 55 maires et administrateurs de districts, tandis que la deuxième est constituée d'une association représentant plus de 150 entreprises locales. Le comité de direction, qui est le mât du bateau, est composé à égalité de membres du conseil et de membres de l'association. La coque est formée de huit forums spécialisés dans des domaines aussi variés que les transports, l'urbanisme, la culture, le sport ou la protection du climat. Comme dans toutes les instances décisionnaires associant secteur privé et public, il est important d'avoir un bon équilibre entre les responsables politiques, mandatés démocratiquement pour prendre des décisions concernant un territoire donné, et les acteurs privés, porteurs d'idées neuves et différentes.

32. Comme on l'a déjà évoqué, les traditions de coopération intercommunale sont un facteur important du caractère plus ou moins formel de la coopération. Elles déterminent surtout l'existence même d'une telle coopération. Si, d'un point de vue historique, la coopération intercommunale a joué un rôle important dans l'offre de services publics dans des pays comme la France, l'Espagne ou l'Italie, ce n'est pas le cas dans toute l'Europe. Plusieurs autres pays, en particulier en Europe centrale et orientale<sup>58</sup>, n'ont pas cette tradition ; en conséquence, la coopération intercommunale de manière générale, et plus particulièrement entre territoires urbains et ruraux, n'est pas très répandue et dépend davantage de l'initiative et de la volonté politique individuelles.

33. Bien que la coopération intercommunale se joue par définition aux niveaux des communes, pour pouvoir réellement renforcer l'interaction entre les collectivités locales, la coopération entre territoires urbains et ruraux devra souvent aller au-delà du seul niveau local. En effet, plusieurs domaines d'intervention, comme les infrastructures et la protection de l'environnement, ne relèvent pas de la compétence exclusive des collectivités locales. Une résolution du Congrès rend bien compte des arguments justifiant une coopération à plusieurs niveaux, celle-ci garantissant « une vision et un cadre global » ainsi que la flexibilité et la capacité de « s'adapter aux contextes locaux »<sup>59</sup>. C'est précisément pour garantir cette adaptation au contexte local dont elles ont la connaissance que les collectivités locales ont un rôle critique à jouer.

34. Il est donc essentiel que l'interaction entre les différents niveaux d'administration territoriale obéisse au principe de subsidiarité ; cet aspect est crucial non seulement dans les relations entre les niveaux national, régional et local, mais aussi pour les relations entre les collectivités locales elles-mêmes. Ce principe vaut pour la coordination entre les communes et les collectivités territoriales de deuxième niveau, comme les départements (coordination ascendante), et les périmètres infracommunaux tels que les arrondissements et les quartiers (coordination descendante)<sup>60</sup>. La coordination ascendante concerne tout particulièrement les zones rurales, tandis que la coordination descendante concerne surtout les zones urbaines.

### **Pratiques de coopération entre territoires urbains et ruraux dans cinq secteurs d'action essentiels**

35. On trouvera dans cette section une présentation et une analyse des pratiques de coopération entre territoires urbains et ruraux en Europe dans plusieurs secteurs d'action essentiels. Tant pour la sélection de ces secteurs d'action que pour celle des pratiques observées, il faut tenir compte encore une fois du fait qu'il n'y a pas d'opposition binaire entre l'urbain et le rural et que la distance géographique entre les différents types de collectivités locales dans le continuum urbain-rural joue un rôle significatif<sup>61</sup>.

36. Il convient tout d'abord de noter que la distance est un facteur crucial de faisabilité (ou non) de la coopération et du rôle respectif des partenaires car plus elle est importante et plus les liens naturels sont

<sup>56</sup> Voir J Artmann et al, *Partnership for sustainable rural-urban development: Existing evidences*, Report for DG Regio (Berlin, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012) 21.

<sup>57</sup> <https://www.metropolregionnuernberg.de/en/about-us/the-nuremberg-metropolitan-region.html>.

<sup>58</sup> Voir P Swianiewicz (ed), *Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries* (Budapest, Open Society Foundations, 2011).

<sup>59</sup> Rapport du Congrès, Un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe CG33(2017)16final, Exposé des motifs, paragraphe 101.

<sup>60</sup> Résolution 269 (2008)1 du Congrès, Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité, 3.

<sup>61</sup> Voir les paragraphes 16-18 et 25 ci-dessus.

rares. C'est pourquoi l'OCDE distingue trois cadres territoriaux pour les partenariats entre territoires urbains et ruraux : la métropole, caractérisée par un degré relativement élevé d'intégration ; les réseaux de villes de petite et moyenne taille, avec une économie territorialement plus diffuse ; les zones rurales isolées à faible population englobant des villes « de marché » et dans lesquelles les zones urbaines n'ont pas vraiment de rôle de moteur de développement, lequel est donc par nécessité en grande partie endogène<sup>62</sup>.

37. De plus, la distance peut aussi jouer un rôle dans le choix des domaines qui se prêtent à une coopération entre milieu urbain et milieu rural. Dans les zones rurales accessibles, la gestion de l'étalement urbain et la planification de l'utilisation des sols – une ressource extrêmement convoitée dans ces zones – seront des questions critiques. À l'inverse, les zones rurales isolées seront plutôt intéressées par une coopération portant sur l'amélioration des connexions avec les infrastructures urbaines et l'utilisation de leurs paysages et de leur patrimoine culturel à des fins touristiques et récréatives<sup>63</sup>. Bien qu'un certain nombre de domaines de coopération concernent de la même manière les différents contextes territoriaux<sup>64</sup>, il convient de prendre en compte les différences exposées ci-dessus pour définir les pratiques coopératives dans les cinq domaines d'intervention retenus.

### **Développement économique et emploi**

38. La meilleure manière de promouvoir le développement économique dans les zones rurales consiste probablement en une stratégie intégrée basée à la fois sur les atouts traditionnels de ces territoires en tant que terres agricoles, comme le Congrès l'a souligné dans un précédent rapport<sup>65</sup>, et sur un nouveau potentiel au-delà de ce secteur. Ce dernier point était par exemple évoqué en 2016 dans la « Déclaration de Cork 2.0 – Pour une vie meilleure en milieu rural »<sup>66</sup>, qui mentionne l'innovation et la contribution des zones rurales à l'économie dans son ensemble. Cela étant, la prédominance des terres agricoles dans de nombreux pays européens doit encore être considérée comme un atout, en particulier du point de vue de la production – de plus en plus recherchée – d'une alimentation locale et saine<sup>67</sup>.

39. A relever que la production alimentaire est une question économique critique non seulement pour les zones rurales excentrées, mais aussi pour les territoires périurbains, comme l'a souligné par exemple le réseau URBACT « Agri-Urban »<sup>68</sup>, qui s'emploie à repenser la production alimentaire dans les villes petites et moyennes. Un objectif majeur est ainsi de tirer parti des avantages comparatifs de l'alimentation locale tels que l'intérêt sanitaire, l'impact environnemental réduit et (souvent) un récit accompagnant le produit. Un autre objectif est de combattre le chômage (des jeunes) au moyen de nouveaux emplois, non seulement dans la production agricole mais aussi dans des domaines connexes tels que la gastronomie locale et le tourisme. Plusieurs actions menées dans le cadre de ce projet semblent également présenter une utilité et un intérêt pour d'autres contextes. C'est le cas notamment du Club des producteurs de Fundão, une action de coopération entre fermiers menée à l'initiative d'une petite ville portugaise et fondée sur le partage à la fois d'équipements et d'idées ainsi que sur la commercialisation commune de produits locaux<sup>69</sup>.

40. Une initiative similaire d'agriculture périurbaine est mise en œuvre en France dans le Pays du Mans. Le projet comporte d'une part des activités agricoles communes (ou leur promotion) et, d'autre part, l'accès des collectivités locales à des produits agricoles locaux. Le fait que la législation française prévoit la possibilité de former des « conseils de développement », incluant des représentants du monde économique et de la société civile, a permis de fonder cette initiative sur un vaste consensus allant au-delà des autorités politiques et administratives locales. Cela a assurément facilité l'établissement, entre les agriculteurs, les cantines scolaires, les restaurants, etc., des liens nécessaires pour réaliser les objectifs susmentionnés. Du point de vue des territoires, ces liens ont rapproché les zones urbaines et rurales<sup>70</sup>.

41. Une autre initiative notable est la Plateforme européenne des régions périurbaines (PURPLE). À la différence des deux initiatives susmentionnées, celle-ci accorde une moindre importance à la production agricole en tant que source traditionnelle de développement économique ; comme elles, cependant, elle

62 Organisation de coopération et de développement économiques, *Urban-Rural Linkages, Issues, Measurement and Policies in OECD Countries* (Paris, Éditions OCDE, 2010).

63 Voir J Artmann et al, *Partnership for sustainable rural-urban development: Existing evidences*, Report for DG Regio (Berlin, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012) 20-21.

64 Ibid., 28-29.

65 Rapport du Congrès, Un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe, CG33(2017)16final, Exposé des motifs, paragraphe 106.

66 [https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration\\_fr.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_fr.pdf)

67 Voir C Bengs et K Schmidt-Thomé (eds), *Urban-rural relations in Europe* (Luxembourg, ESPON, 2006) 26.

68 <https://urbact.eu/agri-urban>.

69 <https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-citystories-fundao.pdf>.

70 Voir J Artmann et al, *Partnership for sustainable rural-urban development: Existing evidences*, Report for DG Regio (Berlin, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012) 9-10.

visée à promouvoir l'interaction urbaine-rurale à des fins de développement. Les domaines de coopération entre les zones périurbaines sont notamment, outre l'agriculture, la mise en place d'infrastructures adéquates pour les liens entre zones urbaines et rurales (par exemple, Dublin) ou la préservation d'une ceinture verte à des fins de loisirs (par exemple, Francfort). Toutes ces initiatives de collaboration sont essentielles à la fois pour le développement économique et pour l'emploi<sup>71</sup>.

42. Si le développement économique peut stimuler la création d'emplois dans le secteur privé, les possibilités d'emploi dans le secteur public sont le plus souvent peu nombreuses dans les zones rurales. Cela étant, des efforts ont été déployés dans quelques régions afin de remédier à cette situation et pourraient aussi présenter un intérêt pour d'autres régions. Tel est le cas de la Bavière, où l'objectif de parvenir à des conditions de vie équivalentes dans les zones rurales est inscrit dans l'article 3(2) de la Constitution. Cette disposition a incité le gouvernement à adopter, en 2014, la « Heimatstrategie »<sup>72</sup>, dont l'un des cinq piliers prévoit la relocalisation, au cours des dix années suivantes, de plus de 50 organismes publics du land dans des zones rurales et en particulier dans le nord de la Bavière, structurellement plus faible. Un certain degré de décentralisation de tels organismes était déjà à l'œuvre depuis 1990.

### **Aménagement du territoire**

43. L'aménagement du territoire est un autre domaine crucial pour les relations entre les zones urbaines et rurales, étroitement lié également aux questions évoquées dans la section précédente. Les zones « urbaines » situées à la périphérie des villes se caractérisent souvent par une âpre compétition pour l'acquisition de terrains et par des prix élevés, ainsi que par des décisions difficiles concernant l'occupation des sols à des fins résidentielles, récréatives ou économiques. Dans ce dernier cas, il faut en outre déterminer si les espaces seront consacrés aux services, à l'industrie ou à l'agriculture.

44. Si les questions relatives à l'occupation des sols tiennent une place éminente au sein du réseau européen PURPLE (Plateforme européenne des régions périurbaines), des initiatives notables sont aussi mises en œuvre dans un seul pays. Un exemple d'une telle initiative est le projet URBAN Plus – développement urbain-périurbain intégré et durable – mis en œuvre dans le sud de la ville de Graz : quatre quartiers urbains de cette ville autrichienne ont uni leurs forces avec celles de seize communes périurbaines pour adopter un plan intégré d'aménagement du territoire pour l'ensemble de la zone, un territoire à vocation mixte résidentielle/industrielle, pour étendre les liaisons de mobilité sur cette zone et proposer des espaces publics à usage récréatif. Ces initiatives conjointes s'accompagnaient d'un mécanisme de suivi et d'un dispositif intercommunal de péréquation financière<sup>73</sup>.

45. L'interaction urbaine-rurale concernant l'aménagement du territoire a également constitué l'un des thèmes centraux de l'initiative *Sustainable Urban Fringes* (SURF), financée en partie par le Fonds européen de développement régional et mise en œuvre dans la Région INTERREG IV B Mer du Nord<sup>74</sup>. Des études de cas réalisées au Royaume-Uni, en Belgique et aux Pays-Bas ont montré que les espaces publics de certaines zones périurbaines étaient encore menacés du fait de l'expansion des zones résidentielles, tandis que d'autres zones périurbaines connaissent le problème inverse de déclin démographique et ses conséquences pour l'accessibilité des services publics, davantage caractéristiques des zones plus rurales. Les zones périurbaines, cependant, semblent avoir en commun une transformation des zones de production en zones multifonctionnelles importantes pour les loisirs, la préservation de la nature, le logement, une plus grande diversité des possibilités d'emploi, etc. Cet aspect est évidemment lié à l'aménagement du territoire. Celui-ci doit garantir, du fait de la situation des zones périurbaines entre les centres urbains et les zones plus rurales, la compatibilité avec l'aménagement de ces deux espaces voisins, au moyen d'un processus interactif.

46. La création conjointe, en 2004, de la banque Grondbank RZG Zuidplaspolder<sup>75</sup> par Rotterdam et plusieurs autres communes de Hollande méridionale offre un exemple particulièrement novateur concernant les aspects financiers de l'aménagement du territoire dans les zones périurbaines. Du fait que les communes disposent d'un droit de préemption pour l'achat de parcelles, cette banque s'est employée à acheter des parcelles puis à les céder à des promoteurs publics ou privés tenus de les utiliser conformément à un plan d'aménagement conjoint. Le Zuidplaspolder<sup>76</sup>, situé dans la périphérie urbaine de Rotterdam, étant la

<sup>71</sup> [www.purple-eu.org](http://www.purple-eu.org).

<sup>72</sup>

[https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop\\_app000004?SID=19799340&ACTIONxSESSxSHOWPIC\(BILDxKEY:%2706008015%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27\)](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000004?SID=19799340&ACTIONxSESSxSHOWPIC(BILDxKEY:%2706008015%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27)).

<sup>73</sup> [https://www.graz.at/cms/dokumente/10027232\\_8033447/c8e6fd0b/Pr%C3%A4sentation%20URBAN%20PLUS\\_131008.pdf](https://www.graz.at/cms/dokumente/10027232_8033447/c8e6fd0b/Pr%C3%A4sentation%20URBAN%20PLUS_131008.pdf).

<sup>74</sup> [http://archive.northsearegion.eu/files/repository/20130716132157\\_FinalreportSustainableUrbanFringesproject.pdf](http://archive.northsearegion.eu/files/repository/20130716132157_FinalreportSustainableUrbanFringesproject.pdf).

<sup>75</sup> RZG est l'acronyme de Rotterdam-Zoetermeer-Gouda.

<sup>76</sup> Un polder est un terrain de faible altitude formant une entité hydrologique artificielle et bordée de digues.

principale zone d'expansion urbaine, cette mesure visait à concilier les demandes de logements, d'aires de loisirs et de terres agricoles et à éviter la spéculation immobilière<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Voir J Artmann et al, *Partnership for sustainable rural-urban development: Existing evidences*, Report for DG Regio (Berlin, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012) 34.

### **Infrastructures de transport**

47. S'il est probablement indéniable que les politiques de renforcement des liens infrastructurels sont un élément clé du développement de l'interaction urbaine-rurale, il faut aussi avoir à l'esprit que différents types d'infrastructures sont importants selon les endroits. Le meilleur moyen d'améliorer la mobilité entre les villes et les périphéries urbaines consiste souvent à veiller aux systèmes de transports publics et à ce qu'ils soient organisés de manière efficace et adaptée aux usagers, par-delà les limites territoriales administratives. À l'inverse, dans de nombreux pays européens, les zones rurales excentrées ne peuvent probablement être reliées aux territoires urbains qu'en investissant dans la construction de routes<sup>78</sup>.

48. Concernant les raisons d'investir dans telle ou telle infrastructure, divers intérêts peuvent entrer en ligne de compte, selon la situation des zones concernées sur le continuum urbain-rural<sup>79</sup>. Par exemple, un objectif commun des politiques régionales dans plusieurs pays d'Europe réside dans ce que l'on appelle « l'élargissement régional », c'est-à-dire l'investissement dans des infrastructures qui relient les villes avec leurs alentours et étendent ainsi progressivement la zone urbaine<sup>80</sup>. L'extension du rayon domicile-travail et du marché de l'emploi est ainsi considérée comme un moyen potentiel de croissance économique. Cependant, une telle intégration des infrastructures risque dans certains cas d'aller à l'encontre des intérêts des zones rurales excentrées, qui en restent exclues. Le développement polycentrique des territoires doit aussi tenir compte des intérêts de ces zones. On ne saurait trop insister sur le fait que le développement d'infrastructures régionales intégrées dans les zones périphériques et faiblement peuplées, comme le recommandait le Congrès en 2007, ne doit pas être négligé<sup>81</sup>.

49. La Pologne regroupe de ce point de vue des exemples intéressants. Dans ce pays, les transports publics relèvent au premier chef de la responsabilité des communes, de sorte que d'un endroit à l'autre les services proposés diffèrent à la fois par leur qualité et par leur coût. Tandis qu'à l'époque communiste l'entreprise d'État PKS disposait d'un monopole et garantissait un réseau très dense de liaisons y compris dans les zones rurales excentrées, la privatisation dictée par la Nouvelle Gestion publique a réduit les liaisons (non rentables).

50. Pour autant, la fragmentation des services de transport public au niveau local, qui aggrave ce problème, peut être réduite au moyen d'un mécanisme de coopération intercommunale. Des « unions intercommunales » (*związki międzygminne*) peuvent être créées et 18 des 313 unions de ce type ont pour vocation exclusive ou partielle la collaboration en matière de transports publics. Si ce nombre peut paraître faible au regard du potentiel de coopération au niveau local, il existe également une coopération verticale. Sept des « unions entre communes et districts » (*związki powiatowo-gminne*), mises en place à partir de 2016, concernent l'offre conjointe de transports publics au niveau supra-communal.

51. En comparaison avec ces unions, l'organisation des transports publics dans la ville de Varsovie et ses environs constitue un cas particulier. Du fait qu'un grand nombre de trajets domicile-travail entre la banlieue de Varsovie et la capitale se font en voiture particulière, la part des transports publics dans la banlieue n'est que de 45 %, au lieu de 60 % dans le centre urbain. Le système régional de transport public, incluant Varsovie et trente communes voisines, a notamment pour objectif de remédier aux problèmes de pollution atmosphérique et de congestion qui découlent de cette situation. Bien que cette coopération soit moins institutionnalisée et repose parfois sur de difficiles négociations annuelles (en particulier au sujet des contributions financières respectives), elle est toutefois considérée comme constituant un bon point de départ pour une plus grande intégration des services de transport dans les capitales et leurs banlieues<sup>82</sup>.

### **Interconnexion virtuelle**

52. Outre les liaisons de transport, l'importance de l'interconnexion virtuelle est manifeste à l'heure où les technologies de l'information et de la communication tiennent une place centrale dans la vie des personnes, qu'elles résident dans une zone à dominante urbaine ou rurale. Du fait des difficultés engendrées par la pandémie du Covid-19, en particulier dans les zones urbaines à forte densité démographique, et de l'utilisation croissante des technologies de l'information tant dans la vie professionnelle que privée, cette interconnexion a pris ces derniers mois une importance encore plus grande. Au niveau européen, l'accès à l'internet à haut débit et à large bande de nouvelle génération est une priorité depuis des années, en tant

78 Ibid., 29.

79 Voir paragraphes 17-19 ci-dessus.

80 Voir C Bengs et K Schmidt-Thomé (eds), *Urban-rural relations in Europe* (Luxembourg, ESPON, 2006) 23.

81 Résolution 245 (2007) du Congrès sur les défis et opportunités pour les régions périphériques et à faible densité démographique.

82 Voir J Artmann et al, *Partnership for sustainable rural-urban development: Existing evidences*, Report for DG Regio (Berlin, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012) 30.

qu'aspect essentiel pour la cohésion. Pour autant, la fracture numérique souvent évoquée demeure une réalité, les centres urbains bénéficiant d'un accès plus rapide à des débits toujours plus hauts, comme l'atteste le fait qu'en 2017 seulement 47 % des zones rurales avaient accès à l'internet haut débit<sup>83</sup>.

53. On ne saurait trop insister sur l'absolue nécessité, de plusieurs points de vue, de réduire cette fracture numérique et d'améliorer la connexion des régions rurales d'Europe. La « proximité virtuelle » est non seulement un facteur important pour l'interaction sociale entre les espaces urbains et ruraux, mais elle peut aussi être une condition essentielle pour que les populations rurales aient accès à certains services publics<sup>84</sup> et pour que les entreprises puissent commercialiser et vendre leurs produits en ligne.

54. L'accès à des infrastructures internet suffisantes est même de plus en plus perçu comme un facteur important dans un secteur économique auquel on ne penserait pas nécessairement : c'est en effet l'une des priorités du Réseau européen de développement rural (REDR) dans ses efforts pour réaliser l'objectif des « Zones rurales intelligentes et compétitives » de promouvoir des technologies agricoles innovantes. Le concept d'« agriculture intelligente » ou « agriculture de précision » est évoqué depuis plusieurs années : il consiste à utiliser des systèmes de technologie de l'information tels que le GPS, les drones, les robots, les capteurs, etc. pour optimiser les procédés agricoles. S'il est évident que la couverture en haut débit est nécessaire pour le bon fonctionnement de ces systèmes, la manière de réaliser cette couverture renvoie au problème de la fracture numérique évoquée précédemment. En raison de la faible densité démographique des zones rurales, les entreprises de télécommunication restent très réticentes à faire les investissements nécessaires, si bien qu'un soutien financier public paraît indispensable.

55. L'UE a souligné récemment, en plusieurs occasions, l'importance de la numérisation pour l'agriculture et plus largement pour les zones rurales, ne serait-ce que comme un moyen d'améliorer la qualité de la vie et d'attirer ainsi, potentiellement, les jeunes générations vers l'agriculture et les nouvelles entreprises rurales. Dans une communication de 2017, la Commission européenne soulignait le rôle crucial de la Politique agricole commune (PAC) pour la connexion des agriculteurs avec l'économie numérique<sup>85</sup>. Une déclaration adoptée en 2019 par 25 pays engage ses signataires à soutenir les technologies numériques susmentionnées dans l'agriculture<sup>86</sup>. Le fait que seulement 11 % des agriculteurs de l'UE sont âgés de moins de 40 ans pourrait rendre plus difficile la mise en œuvre pratique de cette stratégie<sup>87</sup>. Une autre difficulté tient au fait que les économies d'échelle peuvent s'appuyer sur des technologies numériques viables pour les grosses exploitations agro-industrielles mais pas pour les petites exploitations, de sorte que le potentiel effectif pour ces dernières reste incertain.

### **Une offre équitable de services publics**

56. Une question essentielle concernant les inégalités entre les zones urbaines et rurales est celle de l'accès aux services publics de base. Sur ce point, il est à noter que certaines régions d'Europe, comme la Bavière, se sont expressément engagées à garantir des conditions de vie équivalentes dans les zones rurales et urbaines<sup>88</sup>. Compte tenu que 60 % de sa population vit en zone rurale, les autorités bavaroises s'emploient à réaliser cet objectif, notamment dans le cadre du programme pour le « renouveau des villages » (*Dorfneuerung*), un programme de financement de projets dans un large éventail de domaines comme l'aménagement du territoire, l'approvisionnement local en marchandises et l'amélioration des infrastructures physiques<sup>89</sup>.

57. Outre l'apport de financements, garantir des conditions de vie équivalentes dans les territoires ruraux suppose aussi une action des autorités publiques concernant l'offre de services publics. Celle-ci est souvent rendue plus difficile du fait de la distance considérable qui sépare les personnes des prestataires de services. La Suède constitue un bon exemple des réponses qui ont été apportées à cette problématique. Dans les régions faiblement peuplées de ce pays, l'accès aux soins de santé est devenu un problème de plus en plus prégnant. Une tentative de solution a été l'introduction, en 2016, d'un programme de santé électronique qui permet aux patients d'avoir un entretien vidéo avec leur médecin par le biais d'une application smartphone. Les soins de santé en Suède relèvent de la responsabilité des 21 conseils de

83 Déclaration sur « Un avenir numérique intelligent et durable dans l'agriculture et les zones rurales européennes », <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-member-states-join-forces-digitalisation-european-agriculture-and-rural-areas>, 2.

84 Voir les paragraphes 56-57 ci-dessous.

85 Commission européenne, Communication sur « L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », COM(2017) 713 final. Bruxelles : Commission européenne.

86 Déclaration sur « Un avenir numérique intelligent et durable dans l'agriculture et les zones rurales européennes », <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-member-states-join-forces-digitalisation-european-agriculture-and-rural-areas>.

87 <https://en.euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/2/special-report/EURACTIV-Event-Report-Striking-a-balance-IT-infrastructure-and-digital-sovereignty.pdf>.

88 Voir le paragraphe 42 ci-dessus.

89 [https://www.landentwicklung.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/le\\_infokompodium.pdf](https://www.landentwicklung.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/le_infokompodium.pdf), 87.

comté, qui ont compétence pour imposer les citoyens et définir les politiques dans les limites fixées par les orientations gouvernementales. Ces conseils doivent faire face à la popularité croissante de la gestion électronique de la santé. À la différence d'autres pays, les entreprises du numérique qui fournissent ces applications connectent leurs services avec les conseils de comté et sont ainsi intégrées dans le système de santé publique.

58. C'est donc en premier lieu aux comtés et à l'organe qui les représente, l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR), qu'il appartient de résoudre les difficultés liées à cette solution numérique. D'un côté, celle-ci présente des avantages manifestes, comme la réduction du temps d'attente pour les consultations non urgentes et la fin de l'obligation de parcourir une (souvent) longue distance pour se rendre chez un médecin. De l'autre, certains observateurs ont souligné qu'on ne savait pas encore avec certitude si l'augmentation massive du nombre des consultations en ligne avait véritablement entraîné une réduction des visites en présentiel ou si les unes s'étaient ajoutées aux autres, entraînant une surconsommation des services médicaux au détriment des patients présentant de graves besoins<sup>90</sup>. De plus, les comtés peuvent ne pas bénéficier des économies d'échelle et des moyens disponibles au niveau national, du moins pour ce qui concerne certains aspects tels que les systèmes de rémunération et l'orientation des patients vers une prise en charge en ligne ou en présentiel. Cela étant, ces questions ne paraissent pas constituer un obstacle insurmontable, mais requièrent plutôt d'affiner l'offre de santé électronique, en rééquilibrant les rôles respectifs des divers acteurs concernés. Ce rééquilibrage est crucial, car les services de santé électronique peuvent encore être développés dans les zones rurales, où ils présentent un potentiel particulier<sup>91</sup>. Les points de vue vis-à-vis de la santé électronique ont dans une certaine mesure évolué avec la pandémie de Covid-19. En particulier, les start-ups du domaine de la télémédecine, comme Doktor24 en Suède, semblent avoir connu une expansion rapide, même s'il reste à voir si cette tendance correspond uniquement à la période d'urgence liée au Covid-19 ou si elle s'appliquera aussi aux soins de santé post-pandémie<sup>92</sup>.

## Conclusions

59. Le présent rapport constate qu'il est nécessaire de renforcer la compréhension mutuelle des réalités très diverses que connaissent les zones situées en différents points du continuum urbain-rural. Cette compréhension semble être une précondition et un fondement essentiel pour développer l'interaction entre les zones urbaines et rurales. Elle permet en effet à chacun de se mettre à la place d'autrui et d'identifier des intérêts communs. La compréhension mutuelle des diverses réalités est, à l'évidence, très importante également pour les décideurs politiques. A cet égard, le Parlement rural européen déplorait récemment dans une déclaration de 2019 l'absence d'une telle compréhension chez certains responsables politiques, majoritairement issus de milieux urbains<sup>93</sup>.

60. De plus, un équilibre entre les zones urbaines et rurales doit être établi, en leur accordant une valeur et une considération égales dans l'élaboration des politiques, en particulier en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Là encore, la déclaration de 2019 du Parlement rural européen attire l'attention sur cette question, s'opposant à la pensée sur la croissance urbaine qui prévaut dans le discours et l'action politiques. Ainsi, « Valoriser et penser la ruralité »<sup>94</sup> constitue l'une des quatre principales catégories d'exigences contenues dans la déclaration.

61. Les stratégies de développement économique et d'emploi doivent s'appuyer sur les atouts multiples des territoires, afin de les rendre moins vulnérables aux chocs économiques externes. Dans le cas des zones périurbaines et celui des zones rurales excentrées, par exemple, il semble important de ne pas mettre exclusivement l'accent sur l'aide au secteur agricole. Une stratégie plus globale de promotion du développement économique et de l'emploi devrait aussi exploiter le potentiel d'autres secteurs de l'économie, comme l'a fait la Plateforme européenne des régions périurbaines (PURPLE). Il peut même

<sup>90</sup> Voir M Blix et J Jeansson, 'Telemedicine and the Welfare State: The Swedish Experience', (2018) *IFN Working Paper No. 1238*, 2 et 8.

<sup>91</sup> D'après des chiffres de 2017, Stockholm représentait 43 % des visites en ligne, pour seulement 23 % de la population totale du pays. M Blix et J Jeansson, 'Telemedicine and the Welfare State: The Swedish Experience', (2018) *IFN Working Paper No. 1238*, 10.

<sup>92</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/telemedicine-covid-19-game-changer/>.

<sup>93</sup> Le 4<sup>e</sup> Parlement rural européen (<https://erp2019.eu/>) a adopté en 2019 la Déclaration des populations rurales de Candás/Asturies, dans laquelle il exprimait sa préoccupation au sujet des « programmes dominants d'urbanisation et de croissance combinés à la déconnexion entre les populations locales et les décideurs, qui constitue une menace pour la vie rurale ». Le Parlement rural européen a également publié un document plus détaillé, le Manifeste de 2019 du Parlement rural européen, énumérant 29 souhaits, engagements et exigences.

<sup>94</sup> Les trois autres sont « La qualité de la vie », « Politique, programmes et financements locaux » et « Agir ensemble à tous les niveaux ».

être envisagé de créer des emplois dans le secteur public, en relocalisant des organes publics venant des centres urbains.

62. Il devrait exister une stratégie intégrée d'aménagement du territoire, prenant dûment en considération les conditions spécifiques des zones situées en différents points du continuum urbain-rural. Par exemple, la concurrence intense observée aux abords des villes concernant les terrains et leur utilisation, résultant du caractère de plus en plus multifonctionnel de ces territoires, n'existe pas dans les zones plus rurales. Il est important de tenir compte de ces conditions spécifiques si l'on veut donner une cohérence optimale à l'aménagement du territoire.

63. Différents types d'infrastructures de transport devraient être mis en place en fonction des besoins et interconnectés de manière aussi efficace que possible. Si la meilleure réponse aux besoins de nombreux territoires consiste à étendre les systèmes de transport public, d'autres territoires – surtout ruraux et excentrés – gagneront aussi en accessibilité grâce à la construction de routes. Les politiques relatives aux infrastructures ne doivent pas viser exclusivement à étendre les zones urbaines en y intégrant les zones voisines dont les résidents viennent travailler dans le centre urbain (et y apportent ainsi une main-d'œuvre précieuse), mais aussi à garantir l'interconnexion des zones faiblement peuplées et périphériques.

64. Des initiatives en faveur de la « proximité virtuelle » sont nécessaires entre les zones à dominante urbaine ou rurale, au moyen de leur interconnexion par l'internet haut débit. Cet aspect est aussi crucial pour la cohésion territoriale que les liaisons de transport. La proximité virtuelle facilite l'interaction sociale, l'accès à certains services publics, les contacts des entreprises avec leurs partenaires commerciaux et leur clientèle et l'utilisation des technologies numériques dans l'agriculture. Cependant, une action résolue est nécessaire de la part des gouvernements pour réduire la fracture numérique qui subsiste encore entre les zones urbaines et rurales, les fournisseurs de télécommunications n'étant pas naturellement incités à investir dans les zones rurales du fait de leur faible densité démographique.

65. Enfin, tous les efforts susmentionnés devraient viser à garantir des conditions de vie équivalentes dans les territoires urbains et ruraux, non seulement par l'apport d'un financement adéquat mais aussi par une offre de services publics équitable. Si l'on veut trouver le juste équilibre et confier chaque tâche à l'acteur capable de l'assurer le plus efficacement, une collaboration doit être établie entre les différents niveaux d'autorité publique, les secteurs public et privé et les territoires urbains et ruraux.