



**DIACT**

## Fiche méthodologique n°1

### La place des villes dans LEADER 2007 - 2013

(Ce document a été réalisé grâce à la contribution de l'association pour la fondation des Pays)

Les autorités nationales n'ont pas souhaité reconduire le zonage retenu en 2000-2006 qui conduisait à exclure du périmètre des GAL les aires urbaines de plus de 50 000 habitants.

Ce choix s'explique par plusieurs raisons :

- D'une part, on observe souvent que le dynamisme d'espaces périurbains et ruraux s'exerce en fonction de la proximité de pôles urbains (effet de décongestion) ou de petites villes (pôles de services entraînant le développement des campagnes voisines).
- D'autre part, si l'attractivité résidentielle retrouvée des zones rurales est aujourd'hui facteur de revitalisation d'espaces précédemment désertifiés, elle comporte aussi des risques environnementaux (coût énergétique, consommation d'espaces, conflits d'usages avec des activités productives...).

Il revient au partenariat régional de définir la notion de villes moyennes, ainsi que celle de « villes importantes », en se basant sur l'approche des unités urbaines au sens de l'INSEE<sup>1</sup>.

Pour information, la ville moyenne est généralement délimitée par un seuil de 20 000 ou plus récemment de 30 000 hab. L'appel à expérimentation de la DIACT de mars 2007<sup>2</sup> indique que « Le diagnostic et les orientations élaborés depuis deux ans ont pris le parti de définir la ville moyenne comme une aire urbaine de 30 000 à 200 000 habitants, de manière à prendre en compte la dilatation urbaine résultant des trajectoires résidentielles. Cette définition est statistique

Il appartiendra également au partenariat régional d'indiquer la part de l'enveloppe du GAL allouée à des opérations situées dans une ville moyenne (dans une limite de 20% de l'enveloppe de chaque GAL)

L'objectif de cette fiche est donc de donner aux partenariats régionaux :

- Des outils leur permettant d'identifier le seuil pertinent d'unité urbaine à retenir
- Des indications sur ce que les GAL devraient préciser dans leur candidature relativement à la place faite aux villes (dans le territoire, dans la gouvernance, dans le portage de projets)

<sup>1</sup> commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres

<sup>2</sup> consultable

sur : [http://www.diact.gouv.fr/Datar\\_Site/DATAR\\_Actu.nsf/5d6f4fe925592aeec1256591003f98f8/528e7692e6edbc69412572a4005ddb8d/\\$FILE/VM\\_appel\\_a\\_experimentation.pdf](http://www.diact.gouv.fr/Datar_Site/DATAR_Actu.nsf/5d6f4fe925592aeec1256591003f98f8/528e7692e6edbc69412572a4005ddb8d/$FILE/VM_appel_a_experimentation.pdf)

- Des pistes de priorités telles qu'elles ont été envisagées avec des experts nationaux

## **I Outils disponibles pour évaluer les conséquences en terme de périmètre**

Le site internet [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr) permet de procéder à des simulations de périmètres.

Cet exercice se réalise en 2 temps :

- Dans un premier temps faire une recherche « Entrée libre » et taper le mot clé « population ». Rechercher dans les items proposés la carte de la population à l'échelle communale. Afficher la carte correspondant. Cliquer sur la région de votre choix. Dans la rubrique zonage, cliquer sur « Unité urbaine ». Les unités urbaines de chaque région apparaissent. Cliquer sur une unité urbaine permet d'afficher sa population. Il est possible de zoomer sur la carte pour avoir une définition très précise des communes concernées. Enregistrer la carte ou l'imprimer
- Dans un second temps reproduire la même démarche, une fois la carte de la population communale affichée, cliquer sur « Pays » dans la rubrique zonage. Les périmètres de pays s'affichent, avec le détail de toutes les communes du Pays. Enregistrer la carte ou l'imprimer.

Comparer ces deux cartes permet d'identifier, lorsqu'un seuil d'unité urbaine a été fixé, quels sont les territoires exclus de fait par les choix régionaux.

Exclure les unités urbaines de plus de 20 000 habitants pourra par exemple conduire à éliminer automatiquement un territoire (l'exclusion de la ville centre créant une discontinuité entre les communes du territoire, or les périmètres Leader doivent être contigus.)

Il est recommandé de procéder à des simulations de ce type avant de fixer un seuil régional.

Il convient donc de ne pas définir **un seuil trop bas** (par exemple de l'ordre de 15 000 hab.), ce qui restreindrait ainsi LEADER aux petites villes (généralement définies par un seuil maximum de l'ordre de 20 000 hab.), priverait ainsi des territoires ruraux d'une coopération active avec leurs pôles urbains et de plus serait contraire au souhait de faire évoluer les Pays vers la prise en compte de pôles urbains significatifs (en particulier pour des Pays « de première génération » qui peuvent en être dépourvus). Par conséquent, au-delà d'une définition en terme de strate démographique, il convient ainsi de **prendre en compte des critères de fonctions, de localisation et d'influence exercée**. Ceci **dépasse aussi la stricte présence actuelle de villes au sein des Pays ou Parcs** : ainsi, dans certaines régions, les Pays sont assez bien organisés autour des pôles urbains, mais dans d'autres régions, ce n'est pas le cas (cf. typologie des chercheurs de l'ENESAD de Dijon<sup>3</sup>, résumée en annexe).

---

<sup>3</sup> Cf. Aubert F., Lepicier D., Perrier-Cornet P., 2006, Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des pays en France, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2

## II Questions de gouvernance et de ressources

### Gouvernance

En terme de gouvernance, la mobilisation des acteurs du partenariat est importante. Les acteurs de la ville peuvent être associés à plusieurs titres :

- Dans le cas de villes moyennes, être insérés dans le périmètre du GAL, acteurs du comité de programmation et à ce titre prendre part aux décisions.
- Dans le cas de villes importantes, être associés en amont du projet en particulier lorsque la priorité du GAL touche des problématiques liées à la ville (cas du péri-urbain par exemple) ; ou encore lors de la réalisation d'un projet, à titre consultatif. Les partenaires économiques ou institutionnels des villes pourront également être associés, à la marge, aux comités de programmation du GAL.

Ainsi, les acteurs de la ville peuvent-ils être associés sans pour autant déséquilibrer la stratégie du GAL en faveur des zones rurales.

### Ressources

La ville dispose souvent de ressources, notamment immatérielles, dont ne disposent pas les zones rurales environnantes. Ces ressources (cabinet d'études, architectes...) peuvent être utiles à la mise en œuvre de la stratégie des GAL en zones rurales.

Un maître d'ouvrage intervenant sur le périmètre rural du GAL pourra être financé même si son siège se trouve en ville, sans que cela ne fasse appel à une dérogation (règle 12 sous le programme Leader +).

Les ressources de la ville pourront ainsi être mises à profit du territoire du GAL.

## III Pistes de priorités d'actions

- A) Un soutien peut être prévu au profit de projets valorisant les fonctions d'appui des villes centres au profit des acteurs et des populations du milieu rural, en termes de services notamment :**

1 - Il s'agit de compléter les exemples d'actions du pôle urbain, initialement évoquées dans le projet de cadre méthodologique, et concevant l'urbain essentiellement comme **relais en matière touristique et culturelle** (actions de tourisme rural situés en dehors de la ville mais mises en œuvre par un maître d'ouvrage situé en ville, opérations de communication sur les possibilités d'activités touristiques en dehors de la ville, études pour le développement d'activités culturelles implantées en dehors de la ville...) ou comme **marché en circuit court** (démarches de commercialisation sur des circuits courts).

2 - Pourraient être pris en compte d'une part, **des actions de services collectifs et d'intérêt économique général** à destination des entreprises situées en milieu rural d'une part et **d'aide à la création de micro-entreprises** d'autre part, dans une optique d'appui à l'innovation (comme avait pu le souligner par exemple l'atelier économie de la rencontre Leader de Forcalquier de septembre 2005) ; les critères pourraient être : nombre d'entreprises et porteurs de projets soutenus hors unité urbaine de 50 000 hab., soutien à des **coopérations inter-entreprises** localisées en urbain et en rural, en particulier pour **lutter contre l'isolement de celles-ci...**

3 - D'autre part, en parallèle, l'accent pourrait être mis sur la **facilitation de l'accès des habitants des zones rurales aux services à la population** dans un souci de cohésion sociale et d'équité, en particulier dans les domaines de la culture et de la santé (conventions entre intercommunalités ou avec des associations, diffusion, supports informatiques, mode de transport des plus défavorisés, etc...).

**B) Il convient aussi de prévoir des actions visant le « ménagement » et la gestion mesurée des espaces** (espaces en zone périurbaine notamment), en particulier en **recherchant à éviter l'artificialisation croissante des sols**<sup>4</sup> (défavorable au maintien d'une activité agricole diversifiée), du fait de la prolifération des constructions et des réseaux routiers, etc..., l'allongement des déplacements et la consommation d'énergie liée à la construction individuelle :

1 - **Maintien de l'agriculture en périurbain** (cf. réseau « Terres en ville » qui considère comme « une priorité absolue pour Terres en Villes de favoriser la réalisation dans les agglomérations de projets Leader centrés sur la mise en valeur des espaces ouverts périurbains et le développement agricole et forestier » (déclaration consultable sur : <http://www.fedenatur.org/docs/docs/163.pdf>) ;

2 - **Réduction du mitage et de la dispersion pavillonnaire en zone périurbaine, modèle consommateur d'énergie et préjudiciable parfois à la diversité et à la qualité paysagère** : cf. travail animé par la FNSAFER et « Etats généraux du paysage » du 8 février 2007 (consultable sur <http://www.etatsgenerauxdupaysage.org/documentation.htm>) ;

3 - **Contribution au Plan Climat : recherche de modes d'habitat et de transport moins consommateurs d'énergie** (actions sur les déplacements, les transports collectifs, le logement...) ; cf. incitations sur ce point dans le volet territorial des CPER (recherche d'une « neutralité carbone »...), ce qui aurait également comme avantage de favoriser la mobilisation de contreparties financières...

On pourrait également s'inspirer utilement des orientations du « Cadre de Référence des Projets territoriaux de développement durable »<sup>5</sup>.

Ce deuxième volet (B) pourrait être précisé des réflexions menées autour des démarches territoriales susceptibles de contribuer à la réponse au défi du changement climatique (cf. orientations gouvernementales annoncées lors de la récente table ronde avec les associations environnementales).

Cette réflexion vise donc à dépasser une vision minimaliste ou maximaliste de la prise en compte des inter-relations rural-urbain, (1) en prenant en compte des leviers essentiels pour le

<sup>4</sup> cf. récents rapports de l'Institut Français de l'Environnement ou de l'Agence Européenne Environnement

<sup>5</sup> cf. appellation du MEDD, suite des Agendas 21 locaux

développement (au sens plein du terme) du milieu rural confronté aux logiques de polarisation, (2) et en incitant les territoires à anticiper la fin d'un modèle (expliquant largement l'actuel dynamisme rural retrouvé) basé très largement sur l'étalement urbain mais peu compatible avec les enjeux environnementaux et énergétiques (voire sociaux) des années à venir. Au-delà d'actions désormais assez classiques, LEADER pourrait continuer à pousser les territoires à défricher des champs nouveaux. Il s'agit ainsi de rechercher aussi la contribution optimale de LEADER aux objectifs d'innovation de Lisbonne et de développement durable de Göteborg...

## ANNEXE : Typologie des pays

Selon une **typologie dressée par des chercheurs de l'ENESAD de Dijon** (Aubert et alii, 2004<sup>6</sup>), sur 291 pays répertoriés au 1er janvier 2004, on peut distinguer 45 pays urbains organisés autour d'un grand pôle urbain, 45 pays périurbains regroupant très majoritairement des communes périurbaines, 81 pays composites associant des espaces ruraux et urbains autour d'un pôle urbain (61) ou d'un ensemble de petites villes (20), et 120 pays ruraux, peu denses et de taille réduite (76) ou maillés et appuyés sur une forte densité de pôles d'emploi rural (44).

**1) Les Pays urbains** (quarante cinq) sont constitués autour de pôles urbains comptabilisant plus de 60% de la population (150 000 hab. en moyenne), et présentent une correspondance assez bonne avec les bassins d'emploi (selon une complémentarité entre l'emploi et le résidentiel périurbain). Ils sont structurés par les services et souvent fortement diversifiés, bénéficient rarement d'un fort taux de spécialisation industrielle, mais sont favorables à des liaisons industrielles intenses. La présence d'une grande variété des qualifications est propice à la qualité des appariements sur le marché du travail, mais des disparités sociales (exclusion et éloignement durable de l'emploi) sont aussi rencontrées. Ces territoires représentent en particulier un ensemble opérationnel de gestion de l'urbanisme et du développement économique (Agglomération/SCOT/Pays).

**2) Les Pays périurbains** (quarante cinq également) regroupent des communes périurbaines (représentant en général les deux-tiers de la population), polarisées par un pôle urbain environnant (huit pays non polarisés), et sont souvent construits sur la bordure périurbaine en empiétant sur l'Espace à Dominante Rurale (EDR). Souvent de petite taille en superficie et en population (moins de 50 000 habitants), ils sont très dépendants de l'extérieur du point de vue de l'emploi (le tiers des actifs travaille hors du pays), tout en connaissant une évolution de l'emploi plus rapide (RGP 1990-1999). L'activité industrielle procure une plus forte proportion d'emploi que dans les pôles urbains, du fait de la décongestion des agglomérations. Ce sont parfois des Pays défensifs : pays «en marguerite», se situant entre l'évitement de la domination économique de la ville et la tentative de trouver en interne des ressorts de développement. Il s'agit de Pays se formant à la marge des aires urbaines pour constituer des projets qui pourraient s'intégrer ultérieurement dans un territoire plus large.

**3) Les Pays « composites »** (quatre vingt un, soit trois sur dix) totalisent soixante et un pays structurés autour de pôle urbain, et 20 de réseau de petites villes. Associant espaces urbains et espaces ruraux, ils sont a priori les plus conformes à l'esprit de la LOADDT. Ils sont organisés soit autour d'un ou deux pôles, soit autour d'un maillage de petites villes. Il s'agit de pôles urbains inférieurs (31 000 habitants en moyenne, au lieu de 133 000 habitants à ceux des pays urbains), soit comme réseau de pôles de taille moyenne afin d'atteindre une taille critique de population (environ 100 000 habitants) et d'activités, soit pour les territoires monopolaires, comme élargissement du périmètre du pays à l'espace rural environnant et non au seul espace péri-urbain. Souvent ils présentent une hétérogénéité sociale et économique limitant des effets de proximité organisationnelle (relativement à des territoires ruraux), et une moindre intensité des effets d'agglomération (villes moyennes). Parfois il s'agit des périmètres par défaut (initiative d'acteurs locaux soucieux de ne pas rester en marge d'un

---

<sup>6</sup> Cf. Aubert F., Lepicier D., Perrier-Cornet P., 2006, Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des pays en France, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2

dispositif aux enjeux financiers, ou d'acteurs régionaux désireux de couvrir le territoire régional dans un souci de cohérence de l'intervention publique).

**4) Les Pays ruraux maillés** (quarante quatre) connaissent une densité de pôles d'emploi rural : entre trois et sept pôles ruraux et 70 000 hab. en moyenne, une spécialisation productive et des liaisons industrielles de type rural, une situation du marché du travail moins favorable, avec un chômage réel ; l'atout constitué par les pôles pour la vie sociale interne au pays n'est pas toujours assez valorisé, bien que la densité des équipements et services à la population y soit la plus forte (relativement à sa population moyenne). Souvent, ce sont les « territoires de l'industrie rurale ».

**5) Les Pays ruraux peu denses** (soixante seize) sont de taille réduite (moins de 30000 hab.), avec une faible densité (33hab/km<sup>2</sup>), et l'absence de pôles significatifs (moins de 5000 emplois), certains ne disposant même pas d'un pôle de + 1500 emplois. Ils se caractérisent par l'arrivée des retraités, un attrait touristique, le poids de l'agriculture et des IAA (plus du 1/4 des emplois), des activités de production, mais avec une faiblesse des échanges industriels locaux et un marché du travail assez stable. Ce sont souvent des périmètres politiques privilégiant « l'entre soi » ou résultant d'une absence de choix sur des espaces résiduels, parfois des Pays historiques avec des facteurs identitaires propices à la mobilisation des acteurs mais aux faibles avantages économiques ; ils demeurent très dépendants de flux de transferts financiers significatifs et d'actions publiques volontaristes. Ils représentent « l'organisation de territoires périphériques », mais leur d'avenir est problématique du fait de leur faible potentiel.