

Boîte à outils méthodologique Fiche-outil 5.4 – L'articulation urbain-rural

Avril 2017

CONTEXTE

Les zones rurales et urbaines sont souvent envisagées de manière indépendante dans la conception des politiques publiques, alors même qu'elles sont interdépendantes et interagissent au travers de nombreux liens (démographie, environnement, services publics, marché du travail, circuits courts de l'énergie ou alimentaires, tourisme et loisirs, externalités négatives...).

Au plan communautaire, les politiques rurales et urbaines sont schématiquement soutenues par le FEADER pour le rural, et le FEDER pour l'urbain. Néanmoins, l'Union européenne encourage l'approche intégrée du développement territorial, qui envisage le territoire indépendamment de ses limites administratives, à une échelle cohérente et fonctionnelle.

Ainsi, pour la programmation 2014-2020, elle a choisi de définir une stratégie d'investissement globale pour l'ensemble de ses fonds, à travers le Cadre stratégique commun (CSC) et propose des outils nouveaux :

- **Le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL)** est une approche développée par la Commission européenne et fortement inspirée par le programme LEADER, dans laquelle les « communautés locales » mettent en place un partenariat local pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de développement intégrée. Ce partenariat a vocation à associer les forces-vives du territoire, publics et privés, sur le long-terme. Les DLAL peuvent être multifonds et étendus à tout type de territoire : zone rural, urbaine, maritime, mixte... Dans sa traduction opérationnelle, le DLAL est utilisé dans le cadre du FEADER et du FEAMP.
- **Les investissements territoriaux intégrés (ITI)** sont des outils permettant de « puiser » des financements dans plusieurs axes de programmes européens pour concevoir une stratégie intégrée. Au niveau européen, l'ITI est ouvert à l'ensemble des fonds (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP, fonds de cohésion). Cependant, selon l'Accord de partenariat signé par la France et la Commission européenne, les ITI seront financés principalement par du FEDER, éventuellement du FSE et du FEADER. Ils ne peuvent mobiliser de FEAMP.

Pour autant, on constate que la mise en application des outils a peu favorisé la pleine prise en compte du lien urbain-rural dans les approches territoriales, par rapport aux ambitions fixées. Par exemple, le DLAL n'a pas été mobilisé pour le développement urbain et aucun ITI ne mobilise directement de FEADER. En revanche, certaines autorités de gestion et autorités urbaines répondent à cet enjeu, en articulant les différents outils et sources de financements, qui restent indépendants sur leur logique de fonctionnement, mais prennent sens dans des stratégies et gouvernances intégrées.

Dans le même temps, le CGET promeut également le lien et la solidarité ville-campagne, à travers des outils de coopération nouveaux :

- **Les Pactes Etat-Métropole**, dans leur « volet de coopération métropolitaine » ont pour objet de mettre en place des actions de coopération entre les métropoles et les espaces périurbains de leurs couronnes périphériques, les villes petites et moyennes et les espaces ruraux proches¹.
- **Les Contrats de réciprocité Ville-Campagne**², dont l'expérimentation est aujourd'hui en cours, ont vocation à structurer un dialogue urbain-rural entre les Métropoles et leur environnement, à travers des modalités d'association souples, et incarné par des projets structurants. Le contrat ne génère pas de soutien financier spécifique mais les projets inscrits bénéficient d'une plus grande visibilité lors des demandes de subventions issues d'autres dispositifs (CPER, programmes opérationnels des fonds européens, contrats de partenariat et de territoire). Par exemple, à travers leur contrat de réciprocité, Brest Métropole et le Pays du Centre ouest Bretagne s'engage à porter les projets présentés dans le contrat aux instances territoriales préalables à une programmation des dispositifs d'accompagnement financiers qui le nécessitent, parmi lesquels LEADER et l'ITI FEDER.

OBJECTIF

Cette fiche a pour objectif de proposer **un état des lieux de la prise en compte du lien urbain-rural dans les stratégies urbaines intégrées soutenues par les fonds européens structurels et d'investissement (FESI)**, et notamment sur l'articulation entre ces stratégies et le programme LEADER, mais aussi **de questionner comment les outils européens, et la manière dont les territoires s'en saisissent, peuvent permettre de mettre en œuvre de vraies coopérations urbain-rural.**

Elle apporte aussi un éclairage sur la manière dont la logique interfonds s'applique au sein des territoires.

¹ Pour en savoir plus sur les Pactes Etat-Métropole : <http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/dp-pacte-etat-metropoles-bat.pdf>

² Les contrats de réciprocité sont nés en 2014, dans le cadre des Assises des ruralités organisées par Sylvia Pinel, alors ministre du Logement et de l'Égalité des territoires. Quelques mois après le vote de la loi créant les métropoles, se posait en effet la question de la relation de ces nouveaux ensembles avec leur environnement proche. Plus tard, le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, décidait l'expérimentation de quatre « contrats de réciprocité ». Pour en savoir plus sur les contrats de réciprocité : <https://www.territoires.gouv.fr/le-contrat-de-reciprocite/>

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

LES LIGNES DE PARTAGE ENTRE FONDS EUROPEENS

Un cadre stratégique commun... :



... Mais des lignes de partage claires :

Le FEDER et le FSE sont les deux principaux instruments financiers de la politique européenne de cohésion.

Le FEADER répond aux 6 priorités du développement rural :

- Transfert de connaissances et innovation
- Viabilité des exploitations agricoles, compétitivité, promotion des technologies agricoles innovantes et gestion durable des forêts
- Organisation de la chaîne alimentaire et gestion des risques
- Restauration, préservation et renforcement des écosystèmes liés à l'agriculture et la foresterie
- Utilisation efficace des ressources et transition vers une économie à faible émission de CO2 et résiliente aux changements climatiques
- Inclusion sociale, réduction de la pauvreté et développement économique

Le FEAMP poursuit deux grands objectifs :

- La promotion d'une économie des filières de la pêche et de l'aquaculture plus compétitive, fondée sur la connaissance et l'innovation et à fort taux d'emploi
- La promotion d'un développement économique plus économe dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de carbone, via une orientation explicite des filières de la pêche et de l'aquaculture vers le développement durable des activités

Chaque fond européen répond donc à des objectifs spécifiques. Cependant, ils s'inscrivent dans un cadre d'action global, en faveur de la croissance durable, inclusive et intelligente de l'Union européenne, et peuvent cibler les mêmes territoires et les mêmes types de projets.

LA PRISE EN COMPTE DU LIEN URBAIN RURAL DANS LES STRATEGIES URBAINES INTEGREES

Pour les territoires concernés, la prise en compte du lien urbain-rural se fait selon des configurations variées, **parfois à l’initiative des autorités de gestion, dans d’autres cas à l’initiative des autorités urbaines.**

L’utilisation d’outils en faveur du développement urbain pour des territoires périurbains ou ruraux

Plusieurs Régions ont fait le choix de renforcer la dimension territoriale de leur programme opérationnel (PO) et de **mobiliser les outils développés dans le cadre du développement urbain intégré en faveur de territoires péri-urbains et ruraux :**

- La Région Occitanie, pour le PO Languedoc-Roussillon, a mis en place des Approches territoriales intégrées (ATI), « territoriales » à destination de territoires plus larges, incluant de l’urbain, du péri-urbain et du rural, en complément des ATI « politique de la ville ». Ces ATI bénéficieront, sous la forme d’appels à projet, d’un montant maximum de 10% des crédits de chacune des priorités d’investissement, hors axe urbain intégré.
- La Région Bretagne a prévu de consacrer 38 millions d’euros à 21 « ITI Pays » ciblés sur les 21 Pays du territoire, à l’exclusion des espaces métropolitains de Brest et Rennes. L’ensemble des Pays bretons peut mobiliser les outils proposés par la Commission européenne (ITI pour le FEDER, DLAL pour le FEADER et pour le FEAMP).



VUE DU TERRAIN :

La Région Bretagne territorialise une partie des fonds européens dont elle assure la gestion à travers les outils DLAL et ITI. Elle a cherché à permettre la mobilisation des crédits régionaux, FEADER, FEDER, FEAMP au service de projets de territoires (Pays). Ce travail a aussi été mené sur les instances de gouvernance avec un seul comité (comité unique de programmation). Toutefois, l’autorité de gestion témoigne aujourd’hui de la difficulté à articuler ces fonds qui ne permettent pas une vraie coopération entre territoires urbains et ruraux, notamment en raison des divergences constatées entre les règlements communautaires propres à chaque fonds.

- La Région Nouvelle Aquitaine, pour le PO Limousin, met également en place des ITI territoriaux pour les espaces de projet compris entre 10 000 et 60 000 habitants, ainsi que des ITI pour les deux Parcs Naturels Régionaux.
- La Guadeloupe propose, au-delà de son axe urbain intégré, trois ITI à destination de territoires ruraux à enjeux spécifiques en termes de population et d’environnement naturel.

La définition de lignes de partage entre stratégies LEADER et stratégies urbaines intégrées

La plupart des autorités de gestion ont demandé aux territoires concernés de **définir des lignes de partage entre les démarches LEADER et les stratégies urbaines intégrées au moment de leur candidature ITI ou axe urbain**, notamment pour éviter les risques de double financement et pour assurer la cohérence des dispositifs. De nombreux territoires sont en effet concernés par la cohabitation sur les mêmes périmètres de plusieurs approches territoriales intégrées.

En sus de la définition de ces lignes de partage, les autorités de gestion ont pu demander l'implication de représentants des stratégies LEADER dans la gouvernance des stratégies urbaines intégrées.



VUE DU TERRAIN : un COPIL ITI élargi aux GAL LEADER en Basse-Normandie

Les conventions signées entre autorités de gestion et organismes intermédiaires au titre des ITI de Basse-Normandie demandent à ce qu'« Afin de garantir la cohérence entre les approches territoriales mises en place dans le cadre des fonds européens et afin d'éviter un double-financement de projets, le comité de sélection ITI comporte au moins un représentant d'un Groupe d'Action Local (GAL) du territoire ».

La définition d'un cadre stratégique commun urbain-rural

Certaines autorités urbaines ont défini un cadre stratégique commun aux démarches LEADER et urbaines, de leur propre initiative ou en réponse au cadre de mise en œuvre du volet urbain choisi par les autorités de gestion. En effet, la prise en compte du territoire fonctionnel souligne la complémentarité des dispositifs pour répondre à des enjeux globaux.

En ce sens, plusieurs autorités de gestion (pour les programmes opérationnels Bretagne et Limousin notamment), ont fait le choix d'intégrer la stratégie urbaine intégrée dans les contrats territoriaux Région-agglomérations, aux côtés des financements européens alloués à l'urbain, au rural, ainsi que les crédits régionaux.



VUE DU TERRAIN : Un cadre stratégique commun pour répondre aux enjeux du territoire Vidourle-Camargue (Occitanie)

La Communauté de communes du Pays de Lunel (CCPL) et le Syndicat mixte Vidourle-Camargue se sont engagés dans les appels à projet « Approches territoriales intégrées » (politique de la ville pour la CCPL et territoriale pour le Syndicat mixte) et LEADER pour le Syndicat mixte. Afin d'assurer cohérence et lisibilité, le choix a été fait d'élaborer un cadre stratégique commun aux trois démarches, qui répondent aux mêmes enjeux territoriaux (économie locale, mobilité, équipements publics, transition énergétique, amélioration du cadre de vie et tourisme). La CCPL et la Ville de Lunel participent aux instances de pilote du projet LEADER et de l'ATI territoriale, tandis que le Syndicat Vidourle-Camargue participe aux instances de pilotage de l'ATI politique de la ville.

Des stratégies urbaines intégrées à des échelles élargies

Enfin, **les stratégies urbaines intégrées ont pu être conçues à l'échelle de territoires élargis**, prenant en compte des territoires urbains et les territoires ruraux qui leur sont associés.

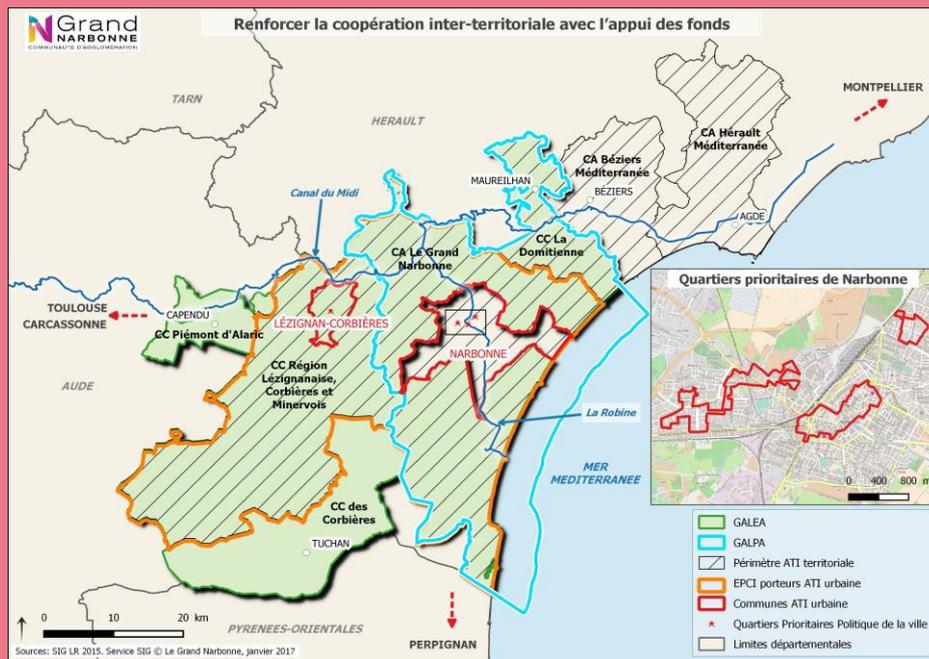
C'est le cas pour les ATI « territoriales » du PO Languedoc-Roussillon présentées plus haut, mais aussi pour le PO Franche-Comté, pour lequel les ITI sont portés par des pôles métropolitains, comprenant plusieurs territoires organisés en leur sein.

VUE DU TERRAIN : Des ITI portés par des pôles métropolitains en Franche-Comté

Pour le PO Franche-Comté, le pôle métropolitain Centre Franche-Comté et le Syndicat mixte de l'aire urbaine portent les ITI. La prise en compte des territoires dans leur environnement large permet de répondre aux enjeux de mobilité et de liaisons entre espaces urbains et ruraux, y compris sur le plan des communications numériques, de prise en compte du patrimoine naturel dans l'aménagement et le développement du territoire, de développement de l'offre résidentielle et d'équipements publics... Les ITI s'articulent alors avec les différents dispositifs de programmation, dont les démarches LEADER des territoires compris dans les pôles métropolitains.

VUE DU TERRAIN : L'articulation de plusieurs démarches intégrées sur le territoire du Grand Narbonne

Le territoire du Grand Narbonne est couvert par 4 démarches (2 approches territoriales intégrées, 1 GALPA FEAMP, 1 GAL LEADER), construites de façon complémentaire, tant par rapport aux territoires qu'aux thématiques traitées. Le Grand Narbonne accompagne les porteurs de projet impliqués dans ces démarches et veille à la mise en œuvre des orientations stratégiques définies pour chacune d'entre elles.



COMMENT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE LIEN URBAIN-RURAL DANS LES STRATEGIES URBAINES INTEGREES ?

Malgré la volonté européenne de dynamiser les coopérations, les obstacles juridiques et réglementaires freinent encore la définition et la mise en œuvre de stratégies urbain-rural intégrées. De plus, la diversité des territoires, de leurs liens ainsi que des historiques de coopération complexifient l'exercice. Cependant, les expériences présentées plus haut démontrent que les acteurs peuvent s'organiser dans des dynamiques de coopération, par-delà ces difficultés.

Deux cas de figure se distinguent :

- La superposition des périmètres et des systèmes de gouvernance, par exemple lorsque le périmètre d'un Pays ou Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) porteur d'une stratégie LEADER inclue une communauté d'agglomération qui met en œuvre une stratégie urbaine intégrée. Dans ce cas, les logiques de coopération entre les systèmes de gouvernance et de mutualisation de l'ingénierie financière liée aux fonds européens peuvent être plus aisées. Il est toutefois nécessaire en amont de s'appuyer sur une vision commune du territoire et de préciser les lignes de partage entre les différents fonds ou dispositifs.
- L'absence de structure intégratrice, pour mettre en œuvre le lien urbain-rural entre un pôle urbain et sa périphérie péri-urbaine et/ou rurale, implique des stratégies de coopérations entre territoires, d'initiative locale (exemple des pôles métropolitains) ou impulsées par les niveaux régional ou national (exemple des contrats de réciprocité).

Dans l'un comme l'autre cas, la coopération peut se faire selon plusieurs modalités, qui représentent des niveaux d'intégration variables.

Encourager la gouvernance croisée des dispositifs

Encourager la **participation d'acteurs urbains et ruraux au sein des mêmes instances de pilotage** favorise l'interconnaissance et une meilleure coordination des politiques, par exemple par la participation de représentants d'un comité de programmation LEADER dans l'instance de gouvernance de la stratégie urbaine intégrée, et réciproquement, notamment pour la sélection des opérations (sans droit de vote) ou pour l'évaluation des programmes.

Inscrire les démarches dans des cadres stratégiques et politiques communs

La **définition d'un cadre stratégique commun**, soit en amont des candidatures aux différents programmes, soit, à défaut dans un deuxième temps, en inscrivant les stratégies dans une approche politique commune, représente une étape supplémentaire pour optimiser l'ensemble des dispositifs. Dans ce cas, les réglementations restent spécifiques à chacun des dispositifs, mais ces derniers répondent à une stratégie commune, déclinée en un plan d'actions cohérent et intégré. La redéfinition des périmètres intercommunaux, et notamment l'émergence des Métropoles, peut être l'occasion d'envisager des stratégies intégrant la diversité des territoires en leur sein, et de nouvelles modalités de coopération.

Mettre en place une ingénierie multi-fonds

Sur le plan **de l'organisation interne et de l'ingénierie**, des rapprochements entre cellules en charge du suivi des stratégies urbaines intégrées et des programmes LEADER prennent sens au regard des similitudes entre les deux démarches (approches intégrées, modalités de sélection des opérations,

partenariat local...). Sans aller jusqu'à la mutualisation totale des équipes, il s'agit de favoriser la collaboration des référents « urbain » et « rural » au sein d'équipes-projets et en fonction des thématiques traitées.

Les temps d'évaluation de la mise en œuvre des approches territoriales intégrées peuvent être des moments importants de croisement et de partage.

Incarner le lien urbain-rural dans des projets communs

La coopération peut également se traduire par **des projets communs** qui répondent à des enjeux partagés. Si la mobilisation conjointe de deux fonds européens pour le co-financement d'une même opération est impossible, des opérations distinctes bénéficiant de sources financières différentes peuvent s'inscrire un même projet d'ensemble, concrétisant la stratégie globale.

Il est alors envisageable, pour des projets qui bénéficient à la fois à des centres urbains et à leurs périphéries proches ou plus lointaines de faire appel à la fois à du FEDER et du FEADER, voire du FSE. Cela demande une bonne connaissance des financements européens, une ingénierie multi-fonds et un accompagnement fort des porteurs de projets afin qu'ils soient en capacité de mobiliser les différentes sources de financements possibles.

 **VUE DU TERRAIN : La Web Association de Bergerac (WAB)**

La WAB est un exemple de projet multi-fonds. La structure, organisée en société coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) est à la fois un pôle d'accompagnement à la transition numérique, un incubateur d'entreprises, un groupement d'employeurs et une école du web labellisée « Grande École du Numérique. Elle mobilise des fonds LEADER du programme du Pays du Grand Bergeracois et des fonds FEDER issus de la stratégie urbaine intégrée de la Communauté d'agglomération du Grand Bergeracois, ainsi que du FSE pour le financement des formations.

 **VUE DU TERRAIN : L'implantation d'un GRETA à Toulon Provence Méditerranée**

L'agglomération Toulon Provence Méditerranée porte, dans le cadre de son ITI, un projet d'implantation d'un GRETA qui fait appel à plusieurs fonds :

- 1 dossier FEDER réhabilitation déposé par le bailleur
- 1 dossier FEDER équipement
- 1 dossier FSE formation
- 1 dossier FEADER en cours de montage pour l'alimentation en circuits courts du GRETA

La coopération urbain-rural prend particulièrement de sens dans une perspective « gagnant-gagnant » de solidarité sur plusieurs thématiques :

- **La culture, le tourisme, les activités récréatives**, de nombreux espaces ruraux deviennent des espaces de récréation pour les citoyens, entraînant des risques de conflit d'usage, tandis que l'offre culturelle est concentrée dans les villes.
- **La gestion des externalités négatives**, notamment les effets négatifs des activités urbaines sur les territoires ruraux avoisinants (installation d'un incinérateur, d'une décharge, épandage de boues d'épuration...); mais également, à l'inverse, la préservation de la ressource en eau par la réduction des pesticides agricoles ou la protection contre les risques d'inondation des zones urbaines, par l'embocagement.

- **L'énergie**, les territoires pouvant disposer de ressources (forêt, déchets agricoles...) et d'espaces potentiellement sources d'énergie, dont une part significative peut alors alimenter les villes, fortement consommatrices.
- **L'alimentation et notamment le développement des circuits courts**, comme réponse à l'enjeu de sécurité alimentaire des villes, mais aussi de maintien et de diversification de l'activité agricole.
- **L'organisation des services**, leur accessibilité, notamment pour les habitants des territoires peu denses, et la gestion des charges de centralité.
- **La mobilité et l'offre de transports** entre les territoires.

CONCLUSION

En conclusion, le suivi de la mise en œuvre du volet urbain de la politique européenne de cohésion permettra d'évaluer la manière dont les fonds européens peuvent être mobilisés en co-financement d'outils nouveaux tels que les Contrats de réciprocité, mais aussi auront permis des coopérations nouvelles et innovantes.

Enfin, le partage des expériences au niveau régional, national et européen sur la mise en œuvre du lien urbain-rural est une vraie ressource pour envisager dans les futures programmations européennes une approche stratégique plus ambitieuse à l'échelle de grands territoires.

DOCUMENTS DE REFERENCE ET RESSOURCES COMPLEMENTAIRES

- Plaquette approche intégrée du développement territorial, CGET, 2014, disponible [ici](#)
- Orientations relatives au développement local mené par les acteurs locaux, Commission européenne, 2014
- Guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif au développement urbain durable intégré, Commission européenne, 2015
- Mémento 1 – Lieux d'innovation, lieux physiques de mutualisation de services et coopération rural / urbain, , ANPP, France Clusters, INRA, 2017, disponible [ici](#)
- Mémento 2 – Clusters et territoires locaux – MEMENTO 2, ANPP, France Clusters, INRA, 2017 disponible [ici](#)