HAL
open science

L'inégale appropriation des catégories spatiales urbain/rural en Midi-Pyrénées

Laurence Barthe, Mélanie Gambino, Florence Laumière, Mariette Sibertin-Blanc

To cite this version:

Laurence Barthe, Mélanie Gambino, Florence Laumière, Mariette Sibertin-Blanc. L'inégale appropriation des catégories spatiales urbain/rural en Midi-Pyrénées. Martine Berger; Jean-Louis Chaléard. Villes et campagnes en relations : regards croisés Nords-Suds, Éditions Karthala, pp.231-246, 2017, 978-2-8111-1869-3. hal-01726384

HAL Id: hal-01726384

https://hal.science/hal-01726384

Submitted on 8 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'inégale appropriation des catégories spatiales urbain/rural en Midi-Pyrénées[1]

Laurence Barthe, Mélanie Gambino, Florence Laumière, Mariette Sibertin-Blanc
Université Toulouse Jean Jaurès

Introduction

Cet article fait écho aux questionnements du programme de recherche *Interactions*[2] visant à éclairer les évolutions des catégories et des contrastes spatiaux, et à s'interroger sur les oppositions, les complémentarités, voire les hybridations. L'accroissement des mobilités résidentielles, la multiplication des échanges, l'harmonisation des modes d'habiter, le renforcement des politiques interterritoriales conduisent à brouiller la pertinence des catégories spatiales de rural/périurbain/urbain. Surtout, ce contexte remet en question les indicateurs traditionnellement mobilisés pour rendre compte des différenciations spatiales. Ces catégories produisent des représentations collectives sur l'organisation territoriale et leurs interdépendances qui sont largement réinvesties dans l'élaboration des politiques territoriales et les dispositifs d'aménagement. Contrairement à des considérations académiques très relayées à l'échelle médiatique, le « tous urbains, tout urbain »[3] ne semble pas être intégré dans certaines réalités locales, et tout particulièrement dans les pratiques d'aménagement et développement territorial d'une région comme Midi-Pyrénées sur laquelle porte le programme de recherche. La distinction urbain/rural y prend une configuration singulière de par la présence d'une des métropoles les plus attractives de France et d'espaces ruraux de très faibles densités. Des hauts plateaux de l'Aubrac au nord, au massif pyrénéen au sud, des terres gasconnes à l'ouest au Lauragais à l'est, espaces de faible, moyenne et forte densités forment une mosaïque de territoires aux dynamiques socioéconomiques variées.

L'objectif est ici d'éclairer les contrastes qui existent entre d'une part, le foisonnement des indicateurs, typologies et catégories spatiales pour qualifier les territoires, les classifier et fixer des cadres d'action publique et, d'autre part, les représentations portées par les acteurs territoriaux eux-mêmes, notamment à travers leurs outils de pilotage territorial : schéma de cohérence territoriale (SCOT), plan local d'urbanisme (PLU) et programme local de l'habitat (PLH), conventions territoriales des Pays/Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), etc. Il s'agit de contribuer au débat sur la diversité territoriale, en questionnant les facteurs classiques de différenciation (densité, diversité des formes urbaines, modes d'organisation et d'occupation de l'espace, mobilités…) et l'appréhension de cette diversité dans l'action publique locale.

---

[1] Pour citer ce chapitre d'ouvrage : BARTHE Laurence, GAMBINO Mélanie, LAUMIERE Florence, SIBERTIN-BLANC Mariette, 2017, « L'inégale appropriation des catégories spatiales urbain/rural en Midi-Pyrénées », dans Berger M. & Chaléard J.-L. (Dir.), *Villes et campagnes en relations : regards croisés Nords-Suds*, Paris, Karthala.

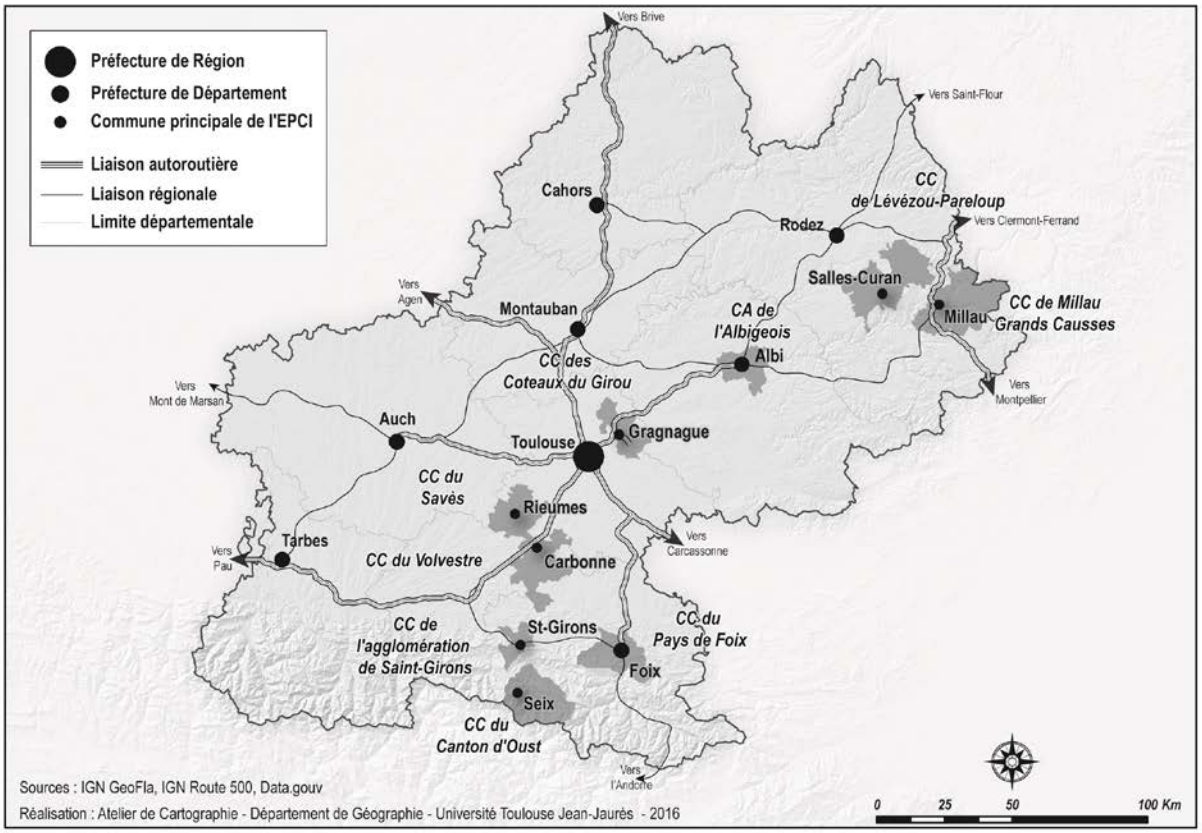
[2] Dans le cadre du Labex SMS (Structurations des Mondes Sociaux). Équipes impliquées : UMR AGIR (INRA), UMR CNRS LISST-Dynamiques Rurales et Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines.

[3] Lancement de la revue *Tous urbains* en mai 2011.

Cet article portera sur l'identification de différentes catégories spatiales au regard des typologies proposées par les acteurs institutionnels et la manière dont ces catégories font, ou non, sens dans les réflexions stratégiques engagées dans les démarches de projets de territoire en Midi-Pyrénées. Elle questionnera les critères et attributs utilisés par ces mêmes acteurs pour décrire leurs territoires et les positionner dans un ensemble politico-géographique local ou régional.

Le programme *Interactions* est construit sur une démarche empirique originale : deux coupes territoriales ont été retenues autour de la métropole régionale toulousaine, l'une filant vers le sud, intégrant des espaces périurbains, des petites villes et des bourgs jusqu'aux territoires de montagne des Pyrénées ; l'autre parcourant vers le nord des terres contrastées - passant par des zones périurbaines et les villes moyennes d'Albi et Millau, pour terminer dans le parc naturel régional (PNR) des Grands Causses, espace de faible densité. La méthodologie de travail consiste à explorer, sur cette coupe, 9 terrains à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI, voir fig. 1) en recouvrant différents paramètres : diversité de profils spatiaux selon les catégories spatiales produites par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) croisée avec la variété des périmètres (PNR, Pays, Communauté d'agglomération, communautés de communes), l'appropriation de divers outils et dispositifs (PLH, Plans de déplacement, SCOT, PLU, PLUi, chartes territoriales de Pays, de PNR, d'agglomération). La diversité des territoires retenus permet de rencontrer des configurations objectives variées, mais aussi différents périmètres politiques de conduite de projet, de formes de dialogues rural-urbain.

Figure 1 – 9 EPCI étudiés en Midi-Pyrénées



Les catégories spatiales de l'urbain et du rural : des typologies et des indicateurs au service de quelle lecture des dynamiques territoriales ?

Les grandes typologies spatiales au service de l'action publique

Se pencher sur la diversité des espaces français par le biais de la formulation de différentes catégories spatiales n'est pas chose nouvelle comme en témoignent différents colloques et publications (Lévy, 2013 ; Charmes, 2011 ; Dubourg, 2014). L'intense période d'activité parlementaire engagée depuis la fin des années 2000 avec par exemple l'adoption de la loi engagement national pour l'environnement (ENE) et de la loi pour l'accès au logement et un l'urbanisme rénové (ALUR) ou de textes récemment validés autour de réformes territoriales, (celui sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dit MAPAM, ou celui portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République dit NOTRe), participent de cette effervescence. À un autre niveau, cette réflexion est également alimentée par des organismes publics en charge d'éclairer l'action publique, comme l'INSEE ou le CGET dont ses travaux de prospective reposant sur des entrées territoriales). Le zonage n'a-t-il pas d'ailleurs constitué et ne constitue-t-il pas toujours un support essentiel à différentes interventions conduites aux échelons national comme européen (zones de conversion, zone de revitalisation rurale (ZRR), zones de redynamisation urbaines (ZRU), zones des aides à finalités régionales, attribution des fonds structurels européens) (Alvergne et Taulelle, 2002) ? Dans ce cadre, nous explorons ici la diversité territoriale dans l'action publique locale par une présentation des typologies les plus diffusées pour en mettre en évidence les ressorts.

La première est proposée par l'INSEE. Cet organisme fournisseur de données sociodémographiques est très souvent mobilisé par les techniciens des collectivités et de l'État pour dresser des profils de territoires, rendre compte des transformations en cours.

Le Zonage en Aires Urbaines (ZAU) de 2010 propose une lecture de l'espace français à travers quatre catégories d'espaces :
- les espaces des grandes aires urbaines
- les espaces des autres aires
- les autres communes multipolarisées
- les communes isolées hors influence des pôles.

Alors que la finalité du zonage en aire urbaine de 2010 est d'obtenir, selon l'INSEE « une vision des aires d'influences des villes (au sens d'unités urbaines) sur le territoire », on peut être surpris que le terme urbain ne soit associé qu'à une seule une des quatre catégories de la typologie. Et ce d'autant plus que l'observation de la carte et la lecture de nombreux commentaires laisse entendre que 95 % de la population française vit sous l'influence des villes (INSEE, 2011). Il y aurait donc d'abord une sorte de hiérarchisation autour de la notion de ville et d'urbain, ce qualificatif se trouvant de fait réservé aux plus grandes métropoles mais aussi une minoration de l'appréciation de la ruralité puisque seulement 5 % de la population française vivrait dans des communes qualifiées comme telles. Cette typologie, qui repose fortement sur les dynamiques de concentration de l'emploi et sur les mobilités, ne s'avère-t-elle pas incomplète ? Les acteurs de la ruralité se retrouvent-ils dans cette représentation institutionnelle de l'espace français ?

Pour interroger cette lecture d'une France sous très forte influence des villes, notre regard s'oriente vers les travaux réalisés à la demande du CGET par des laboratoires de recherche (*Territoires en mouvement*, 2012) et aboutissant en 2011 à la réalisation d'une typologie des campagnes françaises. Cette étude retient toutes les communes qui n'appartiennent pas à une unité urbaine de plus de 10 000 emplois. Les campagnes françaises, au travers de trois catégories, reprennent de l'ampleur spatiale et démographique et révèlent des logiques de développement contrastées :
- les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées
- les campagnes agricoles et industrielles
- les campagnes vieillies à très faible densité.

Même en excluant la première catégorie, les auteurs comptabilisent plus de 10 millions d'habitants vivant dans les deux autres types de campagne. En croisant de nombreux indicateurs d'ordre socioéconomique, fonctionnel et paysager, ils soulignent qu'à d'assez rares exceptions finalement, ces territoires sont bien vivants même si leurs bases économiques évoluent fortement. À certains égards, cette typologie emprunte aux analyses économiques portant sur les mécanismes de redistribution des revenus (Davezies, 2008). Les auteurs nous interpellent aussi en pointant l'atténuation du rôle des petites villes et des bourgs dans « l'animation et le fonctionnement des territoires ». Mais ils ne remettent pas en cause l'existence d'une vaste France rurale marquée par de réelles spécificités au rang desquelles les activités agricoles, agro-alimentaires et industrielles occupent une place à part.

Au-delà d'une lecture des territoires dans leur rapport à l'urbanité ou à la ruralité, de récents travaux publiés par l'INSEE sont centrés sur la prise en considération de la qualité de vie dans les bassins de vie (INSEE, 2014). Cette notion découle du traitement de 27 indicateurs aux dimensions multiples comme l'accessibilité aux équipements, la qualité de l'environnement, les revenus, la santé, les relations sociales, les rapports hommes/femmes…Avec l'idée qu'aujourd'hui d'autres critères que le PIB doivent être pris en considération pour apprécier le niveau de développement des économies (Rapport Stiglitz).

Ils viennent enrichir les résultats issus des deux précédentes typologies. Les métropoles ne sont plus observées au seul prisme du dynamisme démographique ou économique mais aussi au regard des difficultés sociales rencontrées par certaines populations (nombreux bassins de vie du nord-nord-est francilien). Des villes moyennes apparaissent relativement déshéritées, en prise avec de graves difficultés d'accès à l'emploi, des conditions de logement peu satisfaisantes et un isolement des publics fragiles renforcé. Béthune mais aussi Carcassonne figurent dans cette catégorie. À l'inverse, plusieurs régions à l'écart des grands centres témoignent de conditions de vie favorables malgré parfois des difficultés économiques (bassins de Millau, Foix). Cette typologie, en huit catégories de territoires, traduit une diversité socioéconomique et sociétale, rompant en partie avec le clivage rural-urbain.

Ces productions illustrent la richesse des indicateurs mobilisés et de leurs croisements, qui conduisent à focaliser soit sur l'urbain (ZAU de l'INSEE), soit sur le rural (CGET), soit sur le type d'occupation d'espace, l'accessibilité aux services (INSEE sur les bassins de vie et la qualité de vie). À ces démarches de classifications statistiques pourraient se rajouter les travaux sur l'économie résidentielle et productive qui proposent d'autres représentations des trajectoires territoriales. La complexité du croisement des indicateurs et le fait qu'aucune typologie ne se

recoupe traduisent la complexité de l'interprétation des dynamiques territoriales mais aussi interrogent sur la façon dont les acteurs locaux peuvent s'en saisir. Ces différentes façons de rendre compte des réalités spatiales donnent l'occasion aux acteurs territoriaux de s'inscrire « banalement » dans des catégories, les plus communes particulièrement celles de l'INSEE, ou au contraire d'en faire abstraction et de mobiliser leurs propres représentations fondées sur le vécu quotidien des acteurs et habitants.

Les documents cadres régionaux de Midi-Pyrénées : entre mobilisation et affranchissement des catégories de l'urbain et du rural

Il semble intéressant d'observer la manière dont la question des distinctions spatiales est abordée dans quelques documents de portée régionale (travaux produits par la collectivité et la préfecture régionale dans le cadre de la mise en œuvre de leurs politiques, schéma régional d'aménagement de développement durable du territoire (SRADDT) 2009), le schéma régional climat air énergie (SRCAE) par le Conseil Régional Midi-Pyrénées, (Conseil Régional Midi-Pyrénées, 2012) ou de diagnostics régionaux établis par les services de l'État dans le cadre de la réorganisation régionale en cours (*Atlas cartographique Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon*, 2015).

Partant du constat d'une forte distinction entre réalités rurale et urbaine en Midi-Pyrénées, le diagnostic du SRADDT s'appuie sur les bases du zonage des aires urbaines sans cependant y faire directement allusion et en distinguant deux catégories spécifiques : les aires urbaines et les aires d'emploi de l'espace rural. Sans préciser les bases de référence, le document pose le constat d'une région où 75 % du territoire est rural et accueille 25 % de la population et où 25 % du territoire est urbain et accueille 75 % de la population. Pointant le défi du dépassement de la dualité urbain/rural, ce diagnostic reste largement influencé par la distinction morphologique du rural et de l'urbain mise en avant par les définitions de l'INSEE. Cependant l'explicitation de la nature de la distinction urbain/rural semble peu centrale dans le document et le texte ne s'y attarde guère ; elle s'efface devant la mise en avant d'une nouvelle grille d'analyse des dynamiques spatiales privilégiant une variété d'indicateurs, relevant de différentes logiques, allant de spécificités géographiques, démographiques à des configurations de développement. Ainsi sont identifiés cinq principaux espaces de développement : des espaces métropolitains, en voie de conurbation, à dominante agricole et résidentiel, de montagne et à vocation industrielle. Cette lecture mixe des indicateurs issus de différentes typologies institutionnelles ou de textes de loi (politique de la montagne) et propose une analyse singulière des processus d'occupation et d'organisation de l'espace, sans toutefois la justifier et l'argumenter.

La révision du schéma régional d'aménagement de développement durable du territoire, en 2013, a donné lieu à une réactualisation du diagnostic régional et donne à voir quelques inflexions dans l'interprétation des dynamiques territoriales. Les documents de présentation du diagnostic évoquent clairement « une nouvelle géographie » et ne font plus mention de la distinction urbain/rural, même si la notion de villes et campagnes apparaît en pointillé. Inspiré mais affranchi du nouveau zonage en aires urbaines, le texte se focalise sur l'identification de systèmes d'armature régionale appuyés sur des villes moyennes et sur un semis de petites villes et de petits centres pouvant compter seulement 2 000 habitants. L'accent est mis sur une logique fonctionnelle de réseaux de coopération entre les villes et leurs espaces de proximité qui ne sont pas ouvertement qualifiés de ruraux. Il est intéressant de noter qu'un des axes de travail du diagnostic initialement intitulé *Le développement territorial équilibré entre espaces urbains,*

périurbains et ruraux a été renommé *Nouvelles qualités de vie*, traduisant la primauté accordée aux modes de vie supposés transcender les distinctions spatiales. La typologie du CGET est alors convoquée pour illustrer l'importance, dans cette région, des campagnes des villes moyennes et petites et des « campagnes jardins des villes », c'est à dire sous l'influence du tourisme et des résidents secondaires.

Dans le schéma régional climat air énergie (SRCAE) de Midi-Pyrénées, validé en 2012, une autre lecture des dynamiques territoriales régionales est proposée sous l'angle des problématiques énergétiques et climatiques. Ici, le territoire est présenté « comme vaste, diversifié et majoritairement rural... avec une population qui se concentre dans les villes ». Le rural et la forêt couvrent 95 % du territoire[4]. Dans ce document qui propose une lecture spécifique des dynamiques territoriales empruntée à des travaux prospectifs menés par les services de l'État, aucune référence n'est faite aux typologies de l'INSEE ou du CGET. L'espace régional est scindé en quatre grands systèmes : espaces métropolitains, pôles structurants, système montagnard, pôles industriels en crise. Pour les espaces métropolitains et les pôles structurants sont identifiés des sous-catégories d'espaces placés sous leur influence.

Dans ce cas comme dans celui du SRADDT de Midi-Pyrénées, la typologie proposée est d'un genre particulier croisant des indicateurs de nature variée et aboutissant à des catégories contrastées, traduisant explicitement des états de développement, des réalités géographiques, des formes d'organisation spatiale, le tout sans préciser les arguments qui ont présidé à ces propositions. Le travail d'analyse territoriale élaboré dans le SRADDT ou le SRCAE témoigne de la difficile émancipation de leurs concepteurs des grilles d'analyse proposées par l'appareil statistique ou institutionnel : sans le mobiliser directement, ils le convoquent pour nourrir leur interprétation des réalités territoriales, il constitue un vivier d'inspiration. Mais la volonté est d'essayer de renouveler les approches, de faire œuvre d'analyse régionale en hybridant les indicateurs sans totalement se défaire des modèles de lecture de l'organisation spatiale qui ont marqué les 50 dernières années.

La période actuelle de recomposition des périmètres régionaux est une occasion de réactualiser les diagnostics territoriaux et les services de l'État des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ont publié en mars 2015 un atlas qui répertorie plus d'une centaine de cartes pour donner à voir les différentes caractéristiques du nouvel ensemble régional. On constate que seule la référence au zonage en aires urbaines est évoquée dans cet atlas qui propose la carte des aires urbaines de 2010 ainsi que celle des unités urbaines. Il n'y pas d'identification spécifique des espaces ruraux, même si de nombreuses cartes abordent les problématiques liées au rural : part de l'agriculture, des industries agro-alimentaires dans l'emploi, signes officiels de qualité, orientations techniques des exploitations agricoles ou modes d'occupation des sols. La typologie des campagnes du CGET n'est pas mobilisée et une des premières cartes de présentation du territoire régional évoque l'existence de quatre grands espaces : le bassin de la Garonne, le littoral méditerranéen, le massif Pyrénéen et le Massif-Central. Les critères géographiques font davantage référence que les modalités d'occupation de l'espace. Enfin on note l'importance accordée à des zonages pour appréhender les questions sociales, démographiques ou économiques : il s'agit en particulier des périmètres des intercommunalités et, dans une moindre

[4] Base de données CORINE Land Cover de 2006.

mesure, des bassins de vie et des zones d'emploi. La primauté est accordée aux territoires fonctionnels qui structurent l'action institutionnelle.

La distinction urbain/rural telle qu'elle est appréhendée dans les typologies statistiques et institutionnelles françaises et européennes ne paraît pas s'imposer aux architectes ou aux producteurs d'information des politiques régionales en Midi-Pyrénées. L'enjeu semble être ailleurs : dans la proposition d'une lecture singulière des dynamiques territoriales régionales à la recherche de modèles d'interprétation des systèmes fonctionnels d'organisation des territoires, où le rural et l'urbain sont une composante parmi d'autres de ces systèmes.

Des typologies faiblement mobilisées dans les démarches de projet et documents territoriaux

À un échelon plus local, dans les démarches de projet engagées par les territoires de proximité, il ressort également que les catégories construites par l'INSEE ou le CGET ne sont quasiment jamais utilisées, ou alors dans des documents qui révèlent une relative pauvreté d'analyse. Nous avons analysé les principaux documents de planification territoriale et de démarche de projet au sein des 9 territoires retenus qui sont extrêmement contrastés tant entre eux que parfois en leur sein. Notre analyse retient les SCOT, PLH, PLU et maintenant les plan locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), ainsi que les conventions territoriales pour les agglomérations et Pays. Les représentations spatiales qui sont données par ces documents s'appuient sur des problématiques spécifiques au territoire (déséquilibre entre une forte pression foncière à l'ouest du SCOT Albigeois et une déprise démographique accompagnée par la montée des résidences secondaires à l'est). Des stratégies peuvent être d'ores et déjà prégnantes dans les diagnostics ou les projets d'aménagement et de développement durable (PADD), ce qui conduit les documents à privilégier quelques problématiques. C'est le cas d'un SCOT de la périphérie métropolitaine (du Nord Toulousain), qui insiste dans ses représentations sur l'aspect agricole du territoire, sachant que, de fait, le rythme d'urbanisation et la dépendance en termes d'emploi à Toulouse rendent avant tout ce territoire en voie d'absorption métropolitaine.

Les termes « urbain » et « rural » sont très peu utilisés dans les documents, surtout dans les PLH et les PLU. Pour les premiers, nous notons que le sujet peut être traité en quelques lignes, permettant de justifier une attention particulière portée au bourg ou à la ville centre du périmètre, suggérant de fait que dans les communes moins denses la question du logement ne poserait pas problème. Seul le PLH de la Communauté de communes de Millau considère l'ensemble des communes, y compris les très petites, comme concernées par la politique de l'habitat.

Enfin, force est de constater que le terme « périurbain » est tout à fait écarté des documents, à l'exception d'un SCOT (Sud Toulousain) qui a pris le parti de mettre en avant cette notion dans la perspective de sensibiliser les communes à leur modèle de développement. C'est un choix clairement porté par une équipe technique qui a la main sur la politique territoriale locale (Pays devenu PETR et SCOT). Mais cet adjectif n'est jamais repris par les élus et techniciens des communes interrogées, qui pour leur part revendiquent une « *identité agricole* », une « *mentalité rurale* ».

En définitive, les faibles occurrences, dans les documents analysés, des termes utilisés dans les sphères académiques ou statistiques conduisent à formuler plusieurs remarques quant à la

démarche de catégorisation et de représentation spatiale au service des politiques territoriales. D'une part, il apparaît que les documents dans lesquels les catégories pré-construites sont mobilisées (les plus classiques de l'INSEE) sont des documents laconiques en analyse territoriale avec une ambition stratégique très modeste. Cela rappelle le coût de réalisation de ces documents qui conduit des bureaux d'étude à ne pas s'attarder sur cette phase de diagnostic, qui est avant tout une étape de représentation à soi et aux autres et qui doit aussi impulser le débat relatif au projet de territoire. D'autre part, quand le travail de représentation territoriale est construit, il l'est dans une perspective de communication et de marketing territorial, ce qui conduit à gommer nombre de réalités et à ignorer le croisement d'indicateurs complexes tels que peuvent le faire les producteurs de typologies spatiales. Enfin, ne pas utiliser les catégories spatiales de l'INSEE ou du CGET contribue à mettre l'accent sur les logiques qui ont construit les périmètres de coopération (notamment pour les périmètres des SCOT et des intercommunalités), révélant par là le faible impact des injonctions législatives sur les solidarités urbain-rural de la loi Voynet, ou les superpositions entre aire urbaine et SCOT.

Les acteurs locaux et la caractérisation de leur territoire : des catégories oubliées aux catégories reconstruites

Les critères utilisés pour caractériser « son » territoire : entre représentation sensible et hiérarchisation fonctionnelle

La plupart des catégories construites par les grands organismes s'appuient sur des critères d'état (type d'urbanisation, densité, profil démographique) ; les flux sont très peu pris en considération, à l'exception des migrations domicile/travail, voire des flux de revenus dans l'analyse économique des territoires. Qu'en est-il dans les discours des élus et techniciens ? Sur quelles représentations des acteurs repose l'action locale ? Le travail d'enquête effectué auprès d'élus et techniciens des territoires retenus pour l'étude[5] permet d'identifier quatre logiques d'interprétation des réalités territoriales.

En premier lieu, il apparaît que la question des mobilités est beaucoup plus présente dans les discours locaux, y compris en lien avec les disparités caractérisant les territoires : l'accessibilité des territoires ou leur « enclavement », l'organisation du territoire selon le niveau de services et d'équipements. « *Ici c'est du rural, à l'exception de deux villages et de Millau, qui sont dotés d'infrastructures publiques : maisons médicales, écoles… Autrement, tout le reste ce sont des villages sans école, sans infrastructure…* ». L'approche par les centralités est donc très fine, y compris au sein de périmètres qui apparaissent homogènes dans les analyses plus macro. Ainsi les « pôles principaux », les « satellites », les « pôles locaux », « centres névralgiques » sont les supports de vie quotidienne générant des trajets multiples, intégrant le lieu d'emploi mais aussi les écoles ou lieux de loisirs, les espaces de sociabilité.

Par ailleurs, une approche plus sensible et visuelle apparaît dans les discours des personnes interrogées, comme un attachement à la qualité, à « l'esprit des lieux » tel que le revendiquait l'ouvrage publié dès 1986 qui minimise « la réalité visible, bornée par des frontières » et favorise les « systèmes d'action » (collectif, 1986). Ainsi en va-t-il du Couserans, « *espace économique,*

[5] Parmi les 15 entretiens réalisés, nous avons interrogé dans chaque EPCI un ou deux élus (le président ou un délégué à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire), un directeur de services (d'urbanisme ou le directeur général des services) ainsi que des chargés de mission dans les structures porteuses de SCOT, PNR et Petr.

social, culturel avec un fonctionnement très cohérent : c'est un véritable espace vécu ». Les dimensions paysagères sont souvent mises en avant, mobilisant les activités (« *notre agriculture façonne le paysage* »), ou soulignant les risques : « *on est confronté à une perte de qualité paysagère due à l'urbanisation* » ; « *Contrairement aux banlieues toulousaines ravagées, nos paysages sont extrêmement préservés* ». Le patrimoine bâti, qui renvoie souvent à des traditions agricoles, vient fréquemment compléter ces approches « romantiques » du territoire.

Les caractéristiques distinguant le rural de l'urbain s'avèrent extrêmement classiques, impliquant une relation entre ville et campagne également traditionnelle. Leurs relations fonctionnelles sont certes mentionnées, mais de façon très ordinaire : la ville pôle d'emploi et de services concentrant les charges de centralités ; la campagne, espace de respiration et de loisirs (voire de tourisme), dépendante du pôle urbain.

Ainsi la ville est caractérisée avant tout par ses fonctions économiques (commerces, administrations) mais aussi par la densité du bâti qui est très rarement envisagée positivement – y compris quand celle-ci bénéficie d'une grande qualité patrimoniale, voire d'un classement Unesco comme Albi. La représentation la plus extrême des villes étant celle relative à Toulouse, « *métropole qui absorbe toute la richesse et l'emploi* ». Pression foncière, problème d'accès aux logements sont également l'apanage des espaces urbains, tant dans la ville centre que dans les périphéries associées. À l'inverse, l'espace rural est avant tout considéré comme un espace agricole, où « *les tracteurs et les bœufs se baladent dans le village* ». On ne peut qu'être interpelés par l'importance donnée à cette fonction économique agricole qui organiserait l'ensemble des espaces ruraux et focaliserait ainsi l'ensemble des problématiques, y compris foncières. Ceci renvoie à une caractéristique très valorisée de ces espaces. « *Poumon vert* » d'une ville étouffante, l'espace rural devient synonyme de nature préservée et de qualité, « *ce qui entoure l'espace urbain de Foix, c'est une qualité de vie, c'est-à-dire le rural, la nature, la tranquillité* ». « *Je travaille à Toulouse et le fait de rentrer le soir en milieu rural… on est quand même bien mieux !* ».

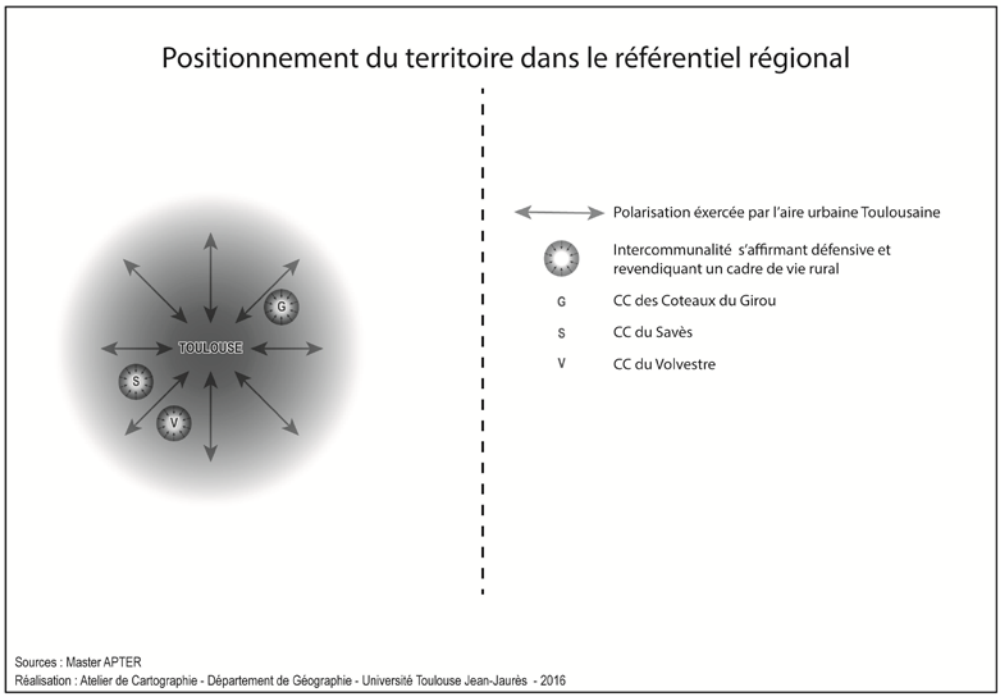
Enfin, ces différences identifiées pour distinguer les espaces conduisent à donner une place à la nature très traditionnelle. Alors qu'une des hypothèses du programme de recherche était que le rapport à la nature pouvait s'être complexifié avec l'urbanisation des campagnes d'un côté et la préoccupation écologique dans les villes de l'autre, les discours recueillis et la rhétorique des documents de planification ne révèlent pas cette évolution. La nature, c'est la campagne et encore plus fortement la montagne ! Déception pour le chercheur peut-être, confirmation surtout que des référentiels tels que la ville durable ou l'urbanisation raisonnée ne dépassent pas les sphères d'experts initiés, nombre d'élus de terrains et techniciens n'ayant pas encore intégré ces codes. Lors des enquêtes, l'approche de la nature a donc été énoncée surtout par les acteurs des territoires qui se positionnaient comme « ruraux », attribuant un double avantage à la qualité des paysages naturels, à l'environnement préservé, à l'agriculture source de rempart contre l'urbanisation : la nature support d'identité territoriale, donc de cohésion interne pour les territoires de faible densité, élaborant ainsi parfois des stratégies défensives face à des pôles urbains (Millau et Rodez pour le Lévézou) ; la nature support de stratégie d'attractivité – qu'il s'agisse de nouveaux arrivants dans le Volvestre, ou de touristes : « *l'aspect environnemental et naturel fait ressource* ».

L’altérité territoriale, critère majeur de justification des distinctions spatiales

En définitive, les éléments de langage des acteurs locaux et les documents qu’ils produisent renvoient davantage à des contrastes territoriaux qu’à des catégories spatiales reposant sur des indicateurs figés. L’expression de ces contrastes diffère selon deux modalités : la première est la stratégie adoptée (défensive, offensive, autonome) souvent liée au positionnement vis-à-vis de la métropole toulousaine ou des villes de plus petite taille ; la seconde est relative aux échelles d’analyse mobilisées. L’échelle régionale remet en première ligne la métropole comme curseur de caractérisation du territoire (« *poumon vert de la métropole* », « *risque de désertification face à la métropole* ») alors que l’échelle intercommunale insiste sur d’autres types de contrastes qui appellent à la solidarité et à la complémentarité (« *la diversité économique* », « *la centralité de services qui crée des liens* »), voire à la cohésion (« *ici la mentalité est ‘rurale’* » ou *« esprit ‘montagnard’* »). Finalement différentes figures se distinguent.

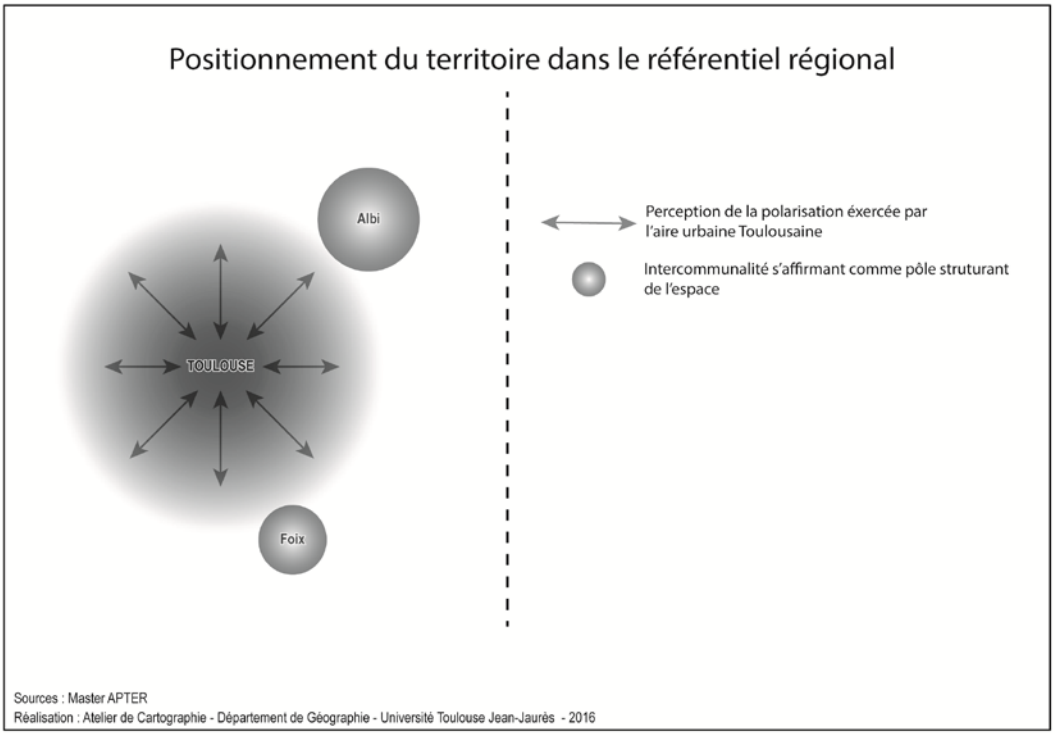
Quand les territoires évoqués sont situés dans l'aire d'influence de la métropole toulousaine (CC du Girou, du Volvestre et du Savès 31), les documents mettent en avant une définition des contrastes territoriaux particulièrement marqués par la revendication d'une différence avec Toulouse. Alors que toutes les typologies statistiques du CGET et de l'Insee concernant ces espaces indiquent leur solidarité avec la métropole toulousaine, en particulier en ce qui concerne les polarités liées à l'emploi, les documents de planification locaux ainsi que les perceptions et représentations des élus s'efforcent de nuancer ce principe, en se référant au cadre de vie rural et en revendiquant une différence de fonction de loisirs. Les relations urbain-rural structurent les discours et expriment des liens de complémentarité où l’urbain (Toulouse) est l’espace vécu et le rural est le cadre environnemental, le paysage et le support matériel des formes urbaines.

Figure 2 - La revendication d’une différenciation



À l'inverse de ces représentations défensives, d'autres territoires adoptent une position offensive (CA Albigeois, CC Foix). Ils sont structurés autour de villes moyennes, reliés à la métropole par des infrastructures ferroviaires et routières. Ils bénéficient du dynamisme de celle-ci tout en constatant l'extension de son aire d'influence et de polarisation à leurs portes. Face à l'étalement de l'aire urbaine toulousaine, ils participent aujourd'hui à consolider l'armature urbaine et au développement équilibré de l'aire métropolitaine en polarisant à nouveau le développement économique et démographique. Ces territoires affirment une logique de pôle face à Toulouse, diluant progressivement le coté rural (comme l'exprime une élue de l'Albigeois : « *C'est pas rural, c'est sûr* »). Ces EPCI, désignés comme pôles urbains ou bassins d'emplois par des observatoires statistiques, cherchent à se positionner dans l'espace métropolitain toulousain en s'associant autour d'un pôle structurant, incluant une diversité fonctionnelle et un bassin d'emploi. L'expression des contrastes territoriaux se fait alors davantage à l'échelle de l'EPCI, définissant différents types d'espaces et catégorisant l'urbain et le rural dans une approche fonctionnelle, destinée à organiser son territoire.

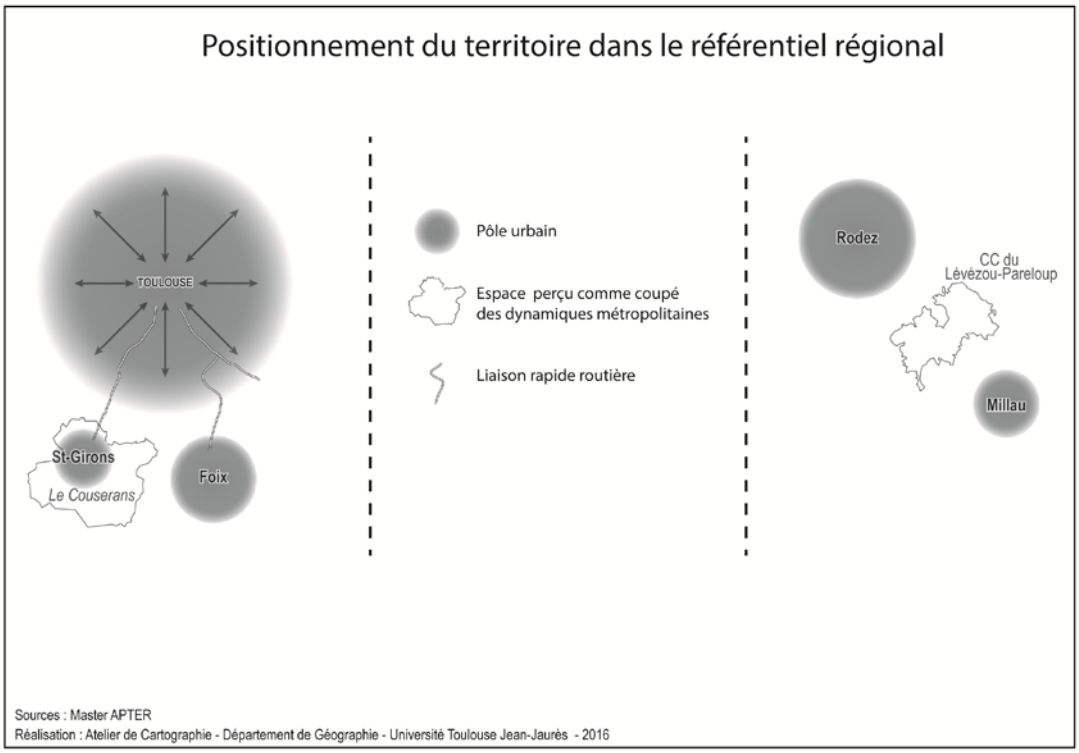
Figure 3 - L'affirmation d'un autre espace urbain



Les discours font ressortir que d'autres espaces se construisent en dehors des relations avec la métropole toulousaine (Saint Girons, Oust, le Lévézou). Territoires enclavés ou s'isolant volontairement, ces intercommunalités s'organisent alors en leur sein afin d'y définir un bassin de vie plus ou moins existant et de le structurer. Les relations métropolitaines fonctionnelles ne sont pas évoquées. Elles se construisent davantage sur des liens ponctuels, comme le tourisme ou l'accès à des services de haut niveau (médicaux par exemple). Les acteurs portent des projets où le territoire est un ensemble rural à structurer. Dans ce cas, le positionnement dans l'organisation régionale mobilise d'autres caractéristiques que l'influence métropolitaine, comme le rapport à la montagne ou la position transfrontalière (CC Oust), ou encore la situation entre deux

polarisations secondaires qui donne une certaine autonomie quant à la stratégie de développement (CC Lévézou).

Figure 4- Une stratégie de distinction territoriale



Conclusion

Alors que de très nombreuses analyses éclairent la complexité du fonctionnement des territoires (Estèbe, 2008 ; Vanier, 2010), alors que de multiples typologies contribuent à faire varier les regards sur ces territoires, alors que les données n'ont jamais été aussi faciles d'accès, force est de constater que les acteurs en charge de la conduite des politiques publiques locales ne les mobilisent que partiellement dans leur interprétation des réalités socio-spatiales qui les environnent. Les élus interrogés semblent pour beaucoup avoir conservé un référentiel assez daté (l'opposition centre-périphérie, l'agriculture au cœur de l'organisation rurale) ; quant aux techniciens, ils peinent à assurer leur rôle de « passeurs » de ces nouvelles réalités et revendiquent essentiellement leurs compétences techniciennes. Si les bureaux d'études peuvent parfois assurer ce rôle pédagogique, les rémunérations plus basses désormais accordées par les collectivités pour l'élaboration des documents de programmation, ne favorisent pas ces temps d'apprentissage.

L'analyse des modes de coopération et des logiques ayant prévalu à la construction des périmètres confirme qu'aucun d'eux n'est intrinsèquement spatialement « pertinent » et que les leaderships politiques ou le partage de certaines problématiques ou de positionnement (offensif, défensif) vis-à-vis de la métropole toulousaine, priment. Cette conclusion encore partielle insiste sur le décalage entre les injonctions des cadres de l'action publique territoriale et leur

appropriation locale effective. Elle suggère en creux le poids essentiel des stratégies politiques, des positionnements et arrangements tactiques quant à la structuration des cadres de l'action territoriale.

L'une des dimensions singulièrement absente dans les représentations des espaces, tant dans les catégories statistiques que dans les discours et documents, concerne les caractéristiques sociales des territoires, les forts contrastes sociodémographiques, les modes de vie de plus en plus éclatés et individualisés. Cette observation peut contribuer à expliquer les distorsions entre des politiques publiques et discours politiques d'un côté, et les attentes et besoins des habitants de l'autre. D'où l'importance de la prochaine phase de recherche du programme *Interactions* qui mettra plus clairement en regard les représentations des habitants et celles des acteurs publics locaux quant aux réalités territoriales.

Bibliographie

Alvergne C., Taulelle F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 301 p.

Charmes E., 2011, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF, 288 p.

Collectif, 1986, *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*, Paris, Éditions du CNRS, 352 p.

Conseil Régional Midi-Pyrénées, 2009, *Diagnostic dynamique du SRADDT de Midi-Pyrénées*, 51 p.

Conseil Régional Midi-Pyrénées, 2012, *Préfecture de Région, SRCAE de Midi-Pyrénées*, 100 p.

Davezies L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 110 p.

Dubourg P., 2014, « La ruralité est-elle archaïque ? », *in Métropolitiques*, http://www.metropolitiques.eu/La-ruralite-est-elle-archaique.html

Estèbe P., 2008, *Gouverner la ville mobile, PUF*, 76 p.

INSEE Première n° 1374, octobre 2011, *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes*, 4 p.

INSEE Première n° 1519, octobre 2014, *Une approche de la qualité de vie dans les territoires*, 4 p.

Lévy J., 2013, *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Paris, Fayard, 247 p.

Préfecture de Région, mars 2015, *Atlas cartographique Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon*, http://www.midi-pyrenees.gouv.fr/html/atlas-commun/Atlas-complet-tbr.pdf

Territoires en mouvement, n° 7, Hiver 2012, Dossier : *La nouvelle typologie des campagnes françaises, des littoraux et de la montagne*.

Rapport de la Commission Stiglitz : http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf

Vanier M., 2010, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, 2e éd., Anthropos, 186 p.