

Différenciation spatiale par les procédures d'aménagement rural. *La région Midi-Pyrénées*

Caroline AURICOSTE*

Sylvie LARDON*

RESUME La répartition dans l'espace et la succession dans le temps de différentes procédures d'aménagement rural ont été étudiées, entre 1970 et 1987, dans la région Midi-Pyrénées. Des hypothèses sur la signification des structures spatiales observées, comme révélateur possible du dynamisme des territoires, ont été formulées. Cette démarche peut servir d'outil pour raisonner sur les possibilités de développement et d'aménagement d'une région.

- CONTIGUITE
- MIDI-PYRENEES
- PROCEDURE D'AMENAGEMENT RURAL
- STRUCTURE SPATIALE
- SUPERPOSITION

ABSTRACT Space and time distribution of different rural planning procedures in the Midi-Pyrénées region are investigated running from 1970 to 1980. Hypotheses are suggested on the way spatial structures reveal territory dynamics. Such an approach can be a relevant tool to investigate regional development and planning possibilities.

- CONTIGUITY
- MIDI-PYRENEES (Region)
- RURAL PLANNING PROCEDURE
- SPATIAL STRUCTURE
- SUPERPOSITION



1. La région Midi-Pyrénées

* INRA-SAD, Toulouse.

Comment certaines procédures d'aménagement rural ont-elles été mobilisées dans la région Midi-Pyrénées? Quelle image de la région obtient-on à partir d'une analyse de leur localisation? Comment cette analyse permet-elle d'émettre des hypothèses sur le dynamisme des acteurs locaux et des organismes régionaux?

Les procédures d'aménagement

Une procédure est la mise en place, officielle, d'un ensemble de mesures de réflexion ou d'action qui s'appliquent à un périmètre regroupant plusieurs communes. Les premières procédures territorialisées ont vu le jour, en France, à partir de 1970. Nous nous intéresserons aux quatre procédures suivantes.

- *Les Plans d'Aménagement Rural (PAR)* qui concernent la période 1970-1983. Leurs périmètres ont été établis par les Directions Départementales de l'Agriculture et soumis à l'accord des préfets.

- *Les Chartes Intercommunales (CHAR)*, qui ont pris le relais à par-

tir de 1983, s'appuient, quant à elles, sur l'initiative des élus locaux.

Ces deux procédures visent à l'élaboration d'un schéma d'orientation et de développement à moyen terme, voire à long terme, mais sans que les actions envisagées soient pourvues d'un financement.

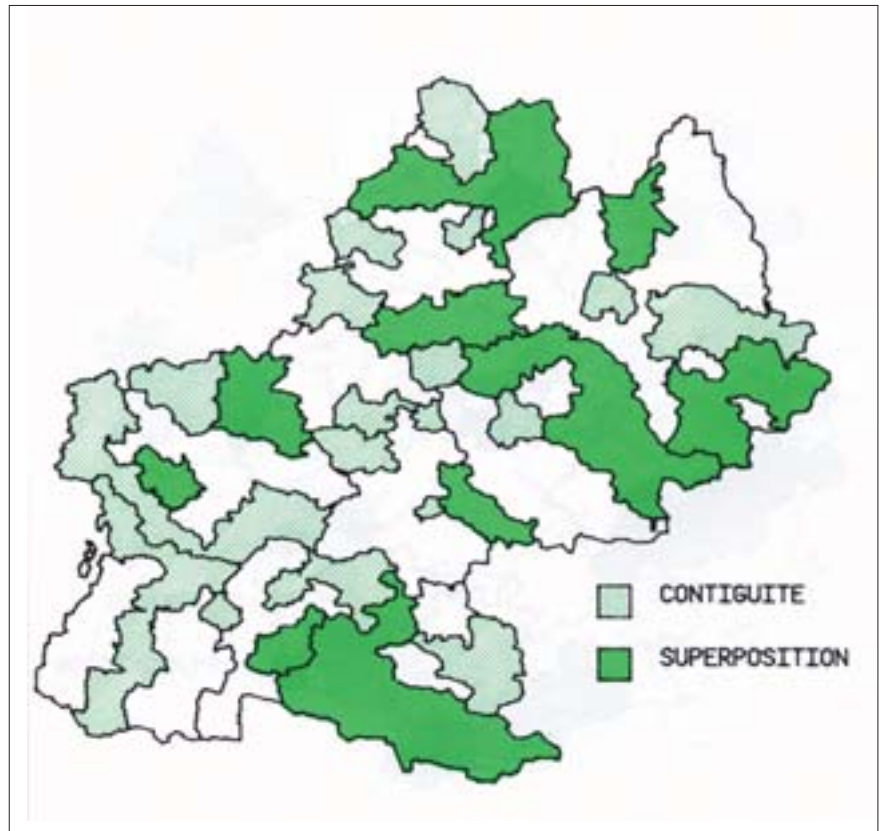
- *Les Contrats de pays (PAYS)* appliqués de 1975 à 1981 et établis sous l'autorité du préfet. Ils présentaient un ensemble d'actions, envisagées sur une durée limitée, dont le financement était assuré par le biais d'un contrat.

- *Les Opérations Groupées d'Aménagements Fonciers (OGAF)* concernant spécifiquement l'aménagement agricole. Mises en place dans les départements depuis 1970, à l'initiative des ADASEA et des organisations professionnelles agricoles, sous couvert du CNASEA, elles ont une durée limitée et s'accompagnent de mesures financières.

Ayant posé comme hypothèse que l'appartenance d'une commune à une procédure d'aménagement rural a une signification, la présence d'une procédure signifie que, sur ce périmètre, il y a adéquation entre les besoins de la population, susceptibles d'être couverts par la mise en place de la procédure, et la capacité des institutions et des acteurs locaux à la mettre en œuvre. L'absence d'une procédure d'aménagement rural peut avoir plusieurs explications: absence de besoins, de ressources humaines, ou de moyens.

Un maillage administratif

En région Midi-Pyrénées (fig. 1), les procédures d'aménagement rural (PAR, CHAR, PAYS) sont plus ou moins mobilisées selon les départements: de 5, au total, dans le Lot à 13 en Haute-Garonne. Les 23 PAR regroupent en moyenne 31 communes, couvrant 26% de la superficie de la région. Les 44 CHAR



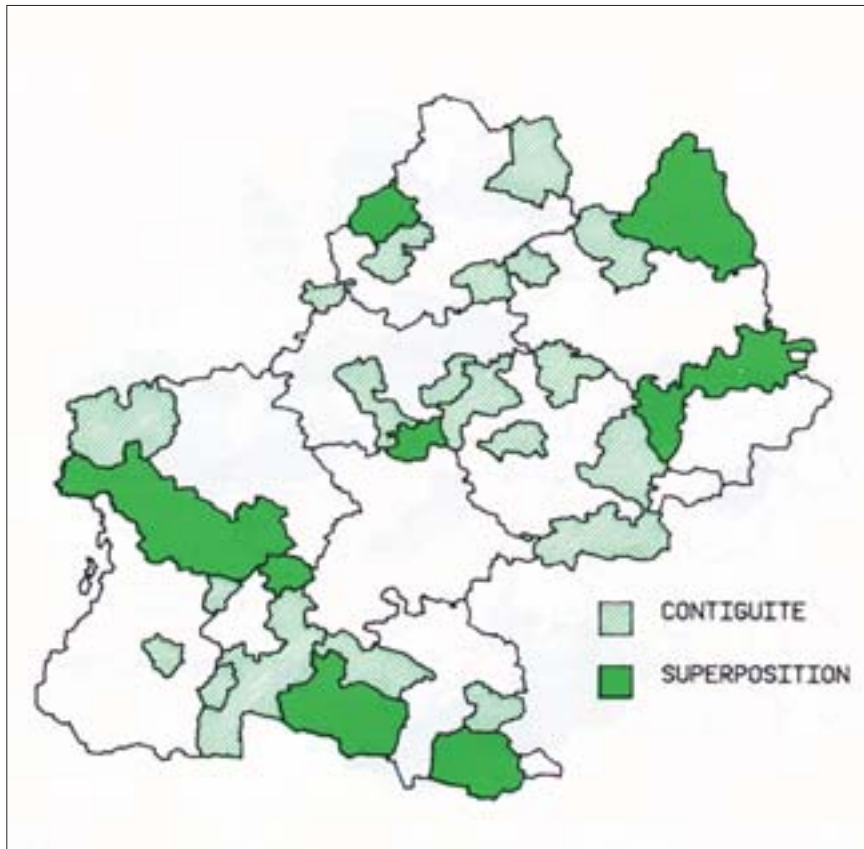
2. Les procédures d'aménagement rural (1970-1987)

associent en moyenne 26 communes. Elles ont doublé la couverture du territoire réalisée auparavant par les PAR. Les 8 PAYS concernent de 23 à 82 communes.

Les périmètres des trois procédures se calquent généralement sur les limites cantonales, regroupant ainsi un ou plusieurs cantons, rarement quelques communes voisines (95% pour les PAR, 86% pour les CHAR, 100% pour les PAYS). Ce découpage confirme le poids des limites administratives et des élus locaux dans la mise en place des périmètres de réflexion et d'action, quelle que soit l'instance de décision.

Les 69 OGAF s'appuient beaucoup moins sur les limites cantonales (50%). Leur périmètre moyen est de 15 communes. Il correspond souvent aux découpages des groupes de vulgarisation agricole ou des groupements de producteurs. Ces découpages ont évolué dans le temps pour se cadrer sur des limites cantonales après 1981.

On observe ainsi, pour les procédures prises une à une, un maillage cantonal. Tout se passe comme si les procédures devaient se mouler dans le cadre administratif, même si les initiateurs sont des élus locaux et non des représentants de l'État, comme pour les CHAR. Il n'existe qu'un seul périmètre de procédure débordant sur plusieurs départements, même si les caractéristiques du milieu physique et économique ou les systèmes de production agricoles ne se différencient pas entre microrégions voisines. Le poids du département est donc prépondérant sur les caractéristiques intrinsèques des territoires. On peut se demander si les limites des départements sont des frontières prégnantes pour les populations lo-



3. Les procédures d'aménagement agricole (1970-1987)

cales ou si cette situation reflète seulement la difficulté des administrations à se concerter pour atteindre leurs objectifs de développement.

Un semis contigu

Les 75 procédures d'aménagement rural (PAR, CHAR, PAYS) forment six grappes connexes qui débordent le cadre des départements (fig. 2). Cette **contiguïté** peut recouvrir deux phénomènes.

- *La similitude des besoins des populations pour des zones voisines*, même si elles appartiennent à des départements distincts. On retrouve cette situation sur les départements en bordure des Pyrénées (Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, en remontant sur le Gers), ainsi que sur la bordure du Massif Central (Aveyron, Tarn, en débordant sur le Tarn-et-Garonne). Par contre, des milieux naturels peuvent expliquer des mobilisations différentes de part et d'autre d'une limite départementale (Causses du Quercy et Vallée du Lot, Causses du Lot et Ségala aveyronnais). Ou bien, ce sont des choix délibérés (dans le Lauragais, la Haute-Garonne a mobilisé quelques procédures, ce que n'a pas fait son voisin tarnais qui a concentré ses interventions sur le Ségala et la Montagne Noire).

- *La similitude de la mobilisation des acteurs*, ceux-ci cherchant à bénéficier des mêmes mesures que leurs voisins. On assisterait alors à un effet «tache d'huile» de la mise en place d'une procédure, sa localisation en un lieu favorisant son implantation sur les zones voisines, au cours du temps.

On observe que les 23 procédures PAR forment 12 blocs contigus, constitués par extensions successives autour des premiers périmètres de 1975. Les 44 procédures CHAR mises en place en 1983 forment également 12 blocs contigus, pouvant être constitués de 3 à 18 procédures.

Tout se passe donc comme s'il y avait, effectivement, un effet de concentration dans l'espace: les périmètres de chaque type de procédures ont tendance à se grouper en blocs contigus.

Des agrégats superposés

Les procédures d'aménagement rural (PAR, PAYS et CHAR) sont souvent présentes sur les mêmes lieux (fig. 2). Cette **superposition** peut correspondre à une *volonté de suivi de l'action*: la zone d'intersection correspond au noyau de dynamisme local, la zone de réunion complémentaire constitue une aire d'extension bénéficiant de la synergie possible entre ces procédures. Ainsi, sauf dans les Hautes-Pyrénées, les PAYS sont mobilisés avec les autres procédures, peut-être parce qu'ils apportent un soutien financier. Pour les PAR et les CHAR, il y a souvent reproduction exacte ou presque des périmètres (12 cas), ce qui indique une certaine continuité dans la réflexion, les CHAR étant le prolongement des PAR, après 1983, même si les initiateurs ne sont pas les mêmes. Le Haut-Couserans (Ariège) et les monts de Lacaune (Tarn) ont bénéficié d'une concentration de procédures, ce que l'on peut imputer à l'initiative des élus locaux.

Tout se passe comme s'il y avait, aussi, un effet de concentration dans le temps: les périmètres des procédures ont tendance à se succéder au cours du temps en de même lieux.

La procédure d'aménagement agricole (OGAF) présente égale-

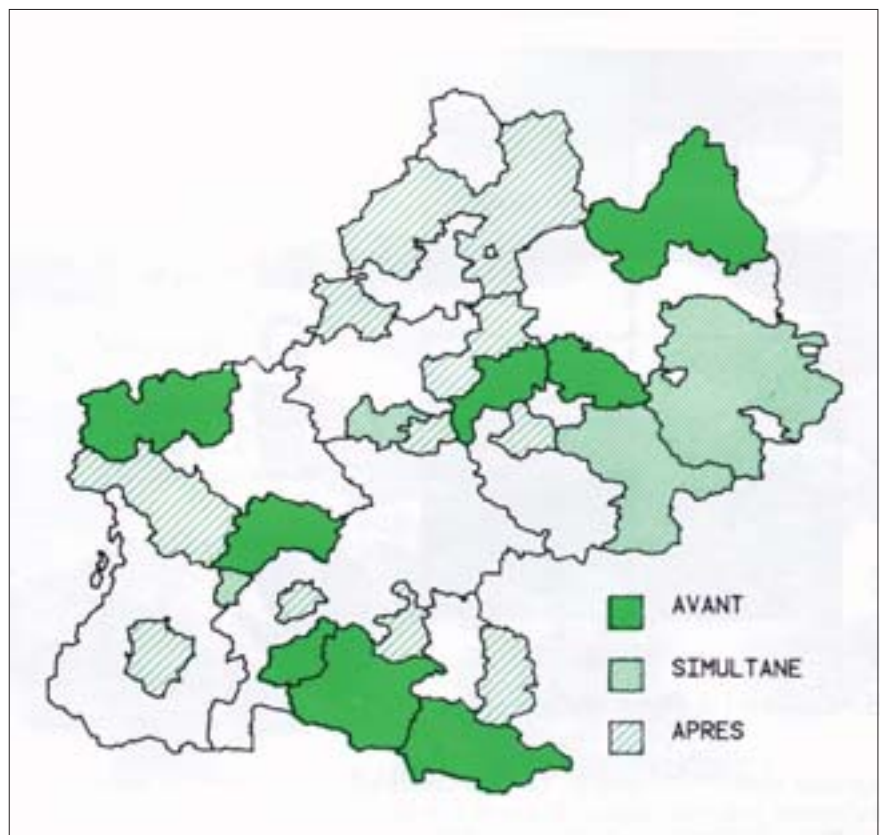
ment une répartition contiguë, parfois en agrégat (fig. 3). Des zones de superposition apparaissent au sud, dans le Gers et les Pyrénées ariégeoises, ainsi qu'au nord, dans l'Aveyron. Quelques OGAF sont isolées, ou par groupes de 2 ou 3 contiguës. Il reste que les 69 procédures se répartissent en 12 grappes contiguës. Elles présentent le même mode de structuration (contiguïté et superposition) que les procédures d'aménagement rural, même si elles ne se localisent pas aux mêmes endroits. Les procédures d'aménagement rural sont plutôt disposées en bandes parallèles à un axe NO-SO en alternance. La procédure d'aménagement agricole, si elle suit la même orientation dans la partie sud, se dispose plus perpendiculairement dans la partie nord.

Des ponts jointifs

Une quarantaine de procédures rurales (PAR, PAYS et CHAR) et une cinquantaine de procédures agricoles (OGAF) se recouvrent partiellement dans la région, en 21 zones (fig. 4). Elles ont été mobilisées successivement. Il n'y a pas reproduction exacte des périmètres des uns et des autres, mais ceux-ci s'intercalent, comme s'ils servaient mutuellement de pont.

Cette **jonction** peut signifier une complémentarité entre les types de procédures et un système de relais. Les procédures agricoles, si elles sont antérieures, peuvent avoir initié une réflexion plus globale sur les activités rurales, ou, si elles sont postérieures, avoir été utilisées comme outil financier pour les actions rurales déjà mises en œuvre.

Ainsi, l'Ariège, l'Aveyron, le Tarn et le Gers montrent une antériorité des procédures agricoles. Les premières OGAF y sont antérieures à 1981. Par contre, le Tarn-et-Garonne et la Haute-Garonne



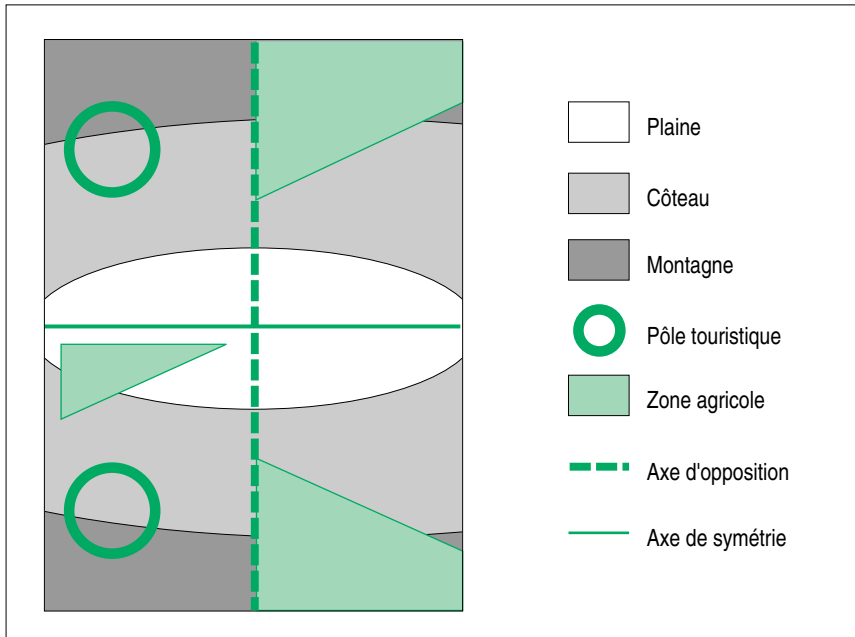
4. Antériorité des procédures agricoles

ont d'abord mobilisé des procédures rurales, de part et d'autre de l'axe urbanisé de la Garonne, ainsi que le Lot et les Hautes-Pyrénées, en marge des zones touristiques. Les quatre zones présentant une simultanéité rural-agricole se répartissent sur un axe transversal NE-SO.

Un modèle de la région...

L'analyse de la localisation des différentes procédures, de leur contiguïté et de leur superposition permet de révéler une différenciation de la région Midi-Pyrénées. Les approches classiques mettent l'accent sur le rôle du département et le cloisonnement inter-départemental dans la mise en place des procédures. Or, l'analyse de la contiguïté montre une extension des périmètres au-delà des limites départementales, et l'analyse des superpositions indique l'importance de la mise en œuvre au niveau local.

Voici une image chorématique de la région Midi-Pyrénées (fig. 5). On trouve le vide du «**centre**»: Toulouse et la vallée de la Garonne, qui n'ont pas eu besoin de mobiliser ces procédures rurales. La «**périphérie**» s'organise en deux cercles concentriques, le proche et le lointain, correspondant au **gradient** du milieu naturel: plaine, coteau, montagne, avec au nord-est le Massif Central et au sud les Pyrénées. Un **axe de symétrie**, passant par le centre, organise ce gradient nord-sud. Perpendiculairement, un **axe d'opposition** sépare est et ouest selon un zonage plutôt agricole ou plutôt touristique. Les deux secteurs Aveyron-Tarn et Ariège-Haute-Garonne affirment leur similitude dans une vocation



semble intégrer des déterminants du milieu naturel (gradient plaine-montagne, individualisation de la vallée, proximité des pôles urbains) et des déterminants socio-économiques (identité micro-régionale, organisation des populations rurales). Le poids relatif de ces déterminants reste à étudier.

La répartition des procédures est un moyen pour identifier des espaces différenciés par l'activité des acteurs locaux. Une analyse approfondie de ces micro-régions différentes permettrait d'identifier les conditions d'émergence et de reproduction du dynamisme des acteurs. L'image chorématique sert alors de cadre pour comparer et articuler des monographies localisées. Elle peut également être un critère de choix pour les acteurs régionaux ou nationaux. Le zonage de la région, pour mettre en place des actions diversifiées d'aménagement (Programmes d'Aménagement Concertés du Territoire du Contrat de plan Etat-Région, Plans de Développement des Zones Rurales de l'objectif 5b de la CEE), pourrait s'appuyer aussi sur l'existence de noyaux de dynamisme local.

5. Modèle de la région Midi-Pyrénées

agricole plutôt traditionnelle. Le Gers contrebalance à l'ouest les **pôles** potentiellement plus touristiques du Lot et des Hautes-Pyrénées, par une orientation également agricole, plus intégrée aux filières agro-alimentaires.

... comme outil de développement et d'aménagement

L'analyse des structures spatiales des différentes procédures a fourni progressivement une image chorématique de la région. Le modèle que nous proposons

Références bibliographiques

- AURICOSTE C., 1988, *Contribution à l'étude de la dimension spatiale de l'activité agricole: dispersion et évolution des périmètres de quatre procédures d'aménagement dans la région Midi-Pyrénées*, Maîtrise d'Aménagement, Institut de géographie, Toulouse-Le-Mirail, INRA-SAD, Toulouse, 60 p., annexes.
- BONTRON J.C., 1983, «La politique d'aménagement de l'espace rural en France, essai de bilan sur les instruments et les stratégies», Colloque franco-espagnol sur les espaces ruraux, pp. 43-57.
- 140 cartes sur la France rurale*, 1984, Paris, Equipe Analyse des Espaces ruraux, LA 142 CNRS-Université de Paris I et DESS de Cartographie, Université de Paris I.
- JOLLIVET M., 1985, «Le développement local, mode ou mouvement social», *Economie Rurale*, n° 166, pp. 10-16.
- MATHIEU N. et MENGIN J., 1986, *La diversité des modèles de développement rural: histoire, nature et signification*, Paris, FORS, Ministère de la Recherche et de la Technologie, 48 p.

