



La Recherche pour l'Ingénierie de l'Agriculture  
et de l'Environnement



Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration,  
la Ville et le Territoire

Observatoire sur l'Intercommunalité de Projet  
en Rhône-Alpes

*ESPACES PERIURBAINS,  
ENVIRONNEMENT ET  
INTERCOMMUNALITE EN  
DEBATS*

*Rapport de synthèse*

*Journée d'étude sur l'autonomie  
des territoires périurbains en Rhône-Alpes*

*13 octobre 2000 - Institut d'Études Politiques de Grenoble*

*Coordination : Emmanuelle Marcelpoil et Alain Faure*

*Mai 2001 - Cahiers de l'OIPRA n° 2*

# *ESPACES PERIURBAINS, ENVIRONNEMENT ET INTERCOMMUNALITE EN EBATS*

*Le CEMAGREF et l'OIPRA ont organisé une journée de réflexion le vendredi 13 octobre 2000 à l'IEP Grenoble pour discuter les résultats d'un programme de recherche. Ces débats font l'objet du présent rapport de synthèse, qui rassemble les contributions que différents intervenants ont acceptées de nous communiquer. Qu'ils soient ici chaleureusement remerciés pour leur participation à cette démarche collective.*

# VOUS AVEZ DIT PERIURBANITE

*Emmanuelle Marcelpoil & Alain Faure*

Dans le prolongement d'un contrat de recherche<sup>1</sup>, nous avons organisé en octobre 2000 à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, un séminaire de restitution avec un large éventail de témoins et d'acteurs pour amorcer une réflexion collective sur l'évolution des espaces périurbains en Rhône-Alpes. Après un rapide retour sur les principaux enseignements de la recherche ("Des résultats pour ouvrir un débat"), le présent rapport se propose de restituer le contenu de ces échanges en quatre temps.

La première partie présente un exercice de cadrage de la problématique avec le point de vue de deux géographes. Yves Jean insiste sur l'ampleur du mouvement pris par la périurbanisation ces dernières années ("Un phénomène spatial majeur") et Martin Vanier, prolonge cette réflexion en se demandant si, derrière les enjeux environnementaux, ne se profile pas surtout un questionnement centré sur de nouvelles dynamiques socioculturelles ("Inconnues et constantes").

La deuxième partie est composée de trois regards critiques commentant les difficultés d'une approche sur la périurbanisation. Le sociologue Samuel Martin insiste sur les paradoxes de l'autonomie périurbaine ("Une ville rejetée et enviée"). Enfin, Philippe Auger, directeur du syndicat mixte du Schéma Directeur de la région urbaine grenobloise, conteste les effets réducteurs de ce label pour qualifier ces territoires en pleine expansion ("Pour en finir avec le périurbain"). Et le sociologue Claude Jacquier s'interroge, non sans ironie, sur les paradoxes sociaux qui caractérisent ces territoires-frontières ("Un périurbain sans conflit de classes").

La troisième partie propose différents diagnostics sur les capacités d'organisation et de négociation des territoires périurbains.

L'économiste Nathalie Bertrand souligne les contradictions et les concurrences qui caractérisent l'espace périurbain ("La mise en ordre d'un espace contradictoire"). L'économiste Nicole Rousier montre les différentes facettes qui caractérisent ce modèle qui n'est ni *fordiste*, ni métropolitain ("Un développement économique à plusieurs niveaux"). L'agronome Jacques Fleury s'interroge sur les mutations agricoles qui accompagnent cette évolution ("Vers une nouvelle agriculture"). Enfin le politiste David Guéranger souligne que l'intercommunalité des territoires périurbains révèle sans doute de nouvelles formes de recrutement des élus locaux ("Un personnel politique inédit").

La quatrième partie présente une série engagée de témoignages d'acteurs concrètement investis sur ces espaces intermédiaires, avec les contributions de Michel Gérodolle ("La gouvernance, contreponds des logiques de fiefs"), Marc Forestier ("La Chartreuse est un espace périurbain"), Jean Soulas ("Faire bouger les choses, sans pour autant contraindre") et Gilles Dupont ("Des villes centres toujours centrales").

Enfin, en guise de conclusion, la juriste Catherine Ribot reprend les principaux temps des débats du 13 octobre 2001 ("Entre recherche de qualité et attitude défensive") et le politiste Alain Faure insiste sur les difficultés que rencontrent aujourd'hui les élus locaux pour prendre la mesure de ces espaces ni vraiment ruraux ni complètement urbains ("Des territoires politiques en souffrance").

Le débat est lancé...

---

<sup>1</sup> Une recherche intitulée *La construction de l'autonomie des territoires périurbains*, menée sur 1998-2000 dans le cadre du programme Fédérateur Environnement de la Région Rhône-Alpes. Cette recherche pluridisciplinaire, sous la responsabilité d'Emmanuelle Marcelpoil du Cemagref de Grenoble, a associé différents chercheurs, Vincent Briquel et Nathalie Bertrand du Cemagref de Grenoble, Alain Faure de l'IEP-CERAT, Samuel Martin de l'IUG, David Guéranger de l'ENTPE-RIVES et Catherine Ribot et Emmanuelle Marc du CDF de la Faculté de Droit.

# DES RESULTATS POUR OUVRIR UN DEBAT

*Emmanuelle Marcelpoil*

*Economiste – CEMAGREF Grenoble*

Nous avons engagé de 1998 à 2000 une recherche pluridisciplinaire sur les phénomènes de périurbanisation le long de l'axe Genève-Grenoble en région Rhône-Alpes. Cette étude s'est inscrite dans le Programme Fédérateur Environnement initié par la région Rhône-Alpes. Elle a mobilisé plusieurs équipes : Nathalie Bertrand, Vincent Briquel et Emmanuelle Marcelpoil du Cemagref (Unité Développement des Territoires Montagnards), Alain Faure de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (CERAT), Samuel Martin de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, David Guéranger de l'Ecole Nationale des Travaux Publics d'Etat ainsi que Catherine Ribot et Emmanuelle Marc de la Faculté de Droit de Grenoble (CDF). Dans ce cadre, cinq territoires périurbains ont été analysés : le District du Pays de Vif, le Voironnais (au sens de la communauté de communes du Pays Voironnais), la situation chambérienne avec le District Urbain de la Cluse de Chambéry et le Parc Naturel Régional de Chartreuse et deux communautés de communes au sein du Genevois haut-savoyard.

Le phénomène de périurbanisation et ses conséquences sur l'évolution des territoires ont été au centre de cette recherche. En effet, la concentration des hommes et des activités économiques en milieu urbain est aujourd'hui perçue comme une tendance lourde de l'occupation de l'espace en France comme dans d'autres régions européennes. Cette métropolisation s'accompagne en parallèle de processus de desserrement spatial des agglomérations, des processus de périurbanisation qui ne cessent de se renforcer et de concerner une part de plus en plus grande d'espaces ruraux.

De tels espaces sous influence urbaine ont à gérer de profondes mutations, autant sociales avec l'arrivée de nouvelles catégories de population, économiques avec l'émergence de nouveaux besoins en services et équipements que politiques, marquées par l'évolution des pouvoirs et de leur représentation. Les évolutions sont également spatiales avec des changements parfois brutaux dans l'occupation de l'espace et les fonctionnalités qui sont attribuées au foncier. Dans ce contexte, nous avons considéré les territoires périurbains

comme le fruit d'un processus de co-construction, entre d'une part, une avancée urbaine se caractérisant par une série de facteurs et de l'autre, les propres capacités de réponse des espaces ruraux sous influence urbaine.

La démarche consiste à mieux appréhender la construction de ces territoires périurbains, en se concentrant sur l'émergence potentielle de leur autonomie. L'analyse s'est donc focalisée sur les processus de construction à l'œuvre, fondés sur une grande diversité de projets de développement, diversité à laquelle répond une forte variété de territoires périurbains.

Dans la présente note, seuls deux thèmes ont été privilégiés pour explorer les dynamiques de construction de territoires périurbains. Tout d'abord, comment la préoccupation environnementale, devenue cruciale dans la plupart des discours des décideurs politiques, est-elle concrètement mise en œuvre dans les territoires périurbains? Les analyses de terrain menées en région Rhône-Alpes ont ainsi cherché à qualifier la préoccupation d'environnement dans les projets de ces territoires soumis à d'importantes mutations. Elles ont ainsi permis de souligner l'importance de l'environnement comme facteur de différenciation territoriale, que nous abordons dans un premier point.

Le contenu conféré à l'environnement dans le périurbain questionne dès lors les niveaux d'interventions requis pour mettre en œuvre les orientations retenues. L'échelon intercommunal est-il mobilisé et perçu comme légitime pour accompagner certaines options environnementales? La seconde partie s'attachera à cerner comment et sur quel fondement se nouent et vivent les coopérations intercommunales, et avec quel degré d'interaction avec les échelons proprement communaux.

En conclusion, ces divers développements présentés autour du couple environnement/intercommunalité nous ont conduit à interroger la notion d'autonomie, les modalités même de son émergence ainsi que sa possible originalité dans les territoires périurbains.

## *L'environnement, facteur de différenciation*

### *territoriale*

Longtemps, l'environnement a été faiblement pris en considération comme dimension à part entière du développement territorial ; une situation due notamment aux divergences temporelle et spatiale entre les deux champs. En pratique, la dimension environnementale était souvent associée à une solution de repli pour des espaces ruraux menacés de marginalisation, à une ressource territoriale spécifique pour le tourisme ou encore à une contrainte à prendre en compte dans les projets d'aménagement. Cette dimension environnementale est alors perçue dans une approche fonctionnaliste, exogène au processus de développement, opposant ainsi deux logiques : l'une qui préside au processus de développement économique et accentue la pression anthropique sur l'espace l'autre qui régit les mécanismes assurant la reproduction du milieu naturel.

Aujourd'hui, la prise en compte de la dimension environnementale dans le développement territorial, est relayée par la société civile, des décisions politiques et des connaissances techniques. Cela concerne la protection de l'environnement par un encadrement politique (rôle de l'Europe, de l'Etat et des régions) et juridique (avec l'existence de normes), l'accroissement des connaissances techniques sur les problèmes et les solutions à trouver, enfin les procédures démocratiques locales qui traduisent la mobilisation de divers échelons. Ces derniers interpellent la mobilisation des acteurs par la mise en place d'un projet de territoire, expression de leur marge de manœuvre et de sa traduction environnementale. Le projet de territoire renvoie à des conceptions différentes de la relation homme / milieu naturel et intègre de multiples préoccupations.

Une dimension essentielle de cette relation homme / milieu naturel questionne la gestion de l'espace, laquelle apparaît souvent liée à un souci de "qualité de vie". L'affirmation de la qualité de vie représente un facteur de différenciation possible pour ces communes au sein de périmètres plus vastes. Ainsi, la seule finalité de croissance économique est modulée par les conséquences même de la concurrence territoriale ; les communes, qui en ont le choix, ne cherchent pas à attirer tout type d'entreprise mais a contrario, vont cibler certains segments de production. L'option développement économique met bien en évidence l'affirmation de la qualité de vie, par l'intermédiaire d'un environnement socio-économique de qualité. Dans ce contexte, l'économie de proximité constitue un champ nouveau pour ces

communes ; l'attente est de créer une structure adaptée de services à la population, concourant à renforcer l'image positive du territoire, tout en répondant aux divers besoins. La volonté de jouer la carte de l'économie de proximité et de l'organisation du territoire, met en avant les aspects paysagers et le milieu naturel, logiquement associés à la qualité de vie.

Les combinaisons complexes de ces divers aspects restituent de fait le besoin fondamental pour ces communes d'illustrer leur spécificité et de la mettre en œuvre, face aux pouvoirs des centres urbains moteurs et de réaffirmer leur ruralité. L'analyse des expériences concrètes souligne le caractère multidimensionnel du concept de qualité de vie, mis en œuvre dans un projet de territoire. Une telle référence fait écho à trois dimensions étroitement articulées :

- une dimension sociale au travers du développement de la vie associative et d'animation du bourg-centre (conjointement à une maîtrise recherchée de l'afflux de population urbaine) ;

- une dimension économique en déployant des aspirations en termes d'économie de proximité et de services ;

- une dimension paysagère et ciblée sur le milieu naturel, en réaffirmant la place de l'agriculture comme porteuse de l'entretien de l'espace et garante de l'image rurale et symbolique.

Faire vivre et renforcer cette conception de l'environnement implique un certain mode de développement associé à une occupation de l'espace propre. Dans cette optique de développement, la gestion effective de l'espace repose avant tout sur l'échelon communal, prérogative historique et jugée stratégique par et pour les élus. Ainsi, la gestion de l'espace, via le Plan d'Occupation des Sols (POS) et du cadre de vie, l'intérêt nouveau porté au paysage, sont des moyens de préserver une autonomie communale par rapport soit à la ville-centre soit à la ou aux structures intercommunales qui interviennent dans la vie municipale.

Cependant, les communes périurbaines ne peuvent se contenter de cette vision partielle de l'environnement, laquelle occulte les problèmes de dysfonctionnements liés aux activités humaines. Cette dimension environnementale renvoie à la gestion des ordures ménagères, l'assainissement et plus globalement la gestion des réseaux, questions prises en charge par une structure intercommunale. La mobilisation de l'échelon pluri-communal sur de tels thèmes interpelle les conditions politiques expliquant de telles pratiques et surtout, favorisant la constitution de territoires spécifiques.

### *La coopération périurbaine : un lieu de légitimation d'élus techniciens*

Il s'agit de cerner les ingrédients du système politique local explicitant que certains espaces périurbains favorisent l'affirmation d'une dynamique de coopération originale ou au contraire, résistent à l'intercommunalité de projet.

L'apparition d'élites aux profils renouvelés, susceptibles d'asseoir leur pouvoir sur ces territoires en perpétuelle construction, représente un de ces ingrédients. De fait, l'étude des acteurs investis dans l'intercommunalité semble attester d'un processus d'imbrication entre enjeux techniques et politiques. Ainsi, il y aurait d'une part une politisation de certains techniciens comblant le vide laissé par des élus sur plusieurs choix stratégiques, mais aussi et surtout, d'autre part, une technicisation du travail des élus les plus engagés sur les dossiers intercommunaux. À cet égard, les compétences techniques de certains individus, fréquemment liées à leur activité professionnelle, trouvent un écho favorable au sein de la structure intercommunale où des dossiers à la fois techniques et stratégiques occupent régulièrement le devant de la scène<sup>2</sup>. Dans ces conditions, ces élus, conscients de l'importance de la maîtrise du sol (POS) dans l'affirmation d'une autonomie, interviennent dans des structures nouvelles de coopération, en occupant souvent des postes clés.

Ce phénomène "d'excellence technique" opère souvent en deux temps : l' élu *a priori* "compétent" est d'abord saisi de façon consensuelle sur un secteur d'activité de l'EPCI d'agglomération puis il définit progressivement un terrain d'expertise qui lui confère des nouvelles ressources de pouvoir et qui ne semble pas devoir être remis en cause. L'extrême technicité des problèmes abordés ou plutôt la manière très technique de les présenter, vient conforter ce sentiment qu'il s'agit bien d'une contrainte physique que seuls les élus techniciens – et bientôt des techniciens élus – peuvent maîtriser. La compétence devient source de légitimité pour diriger une structure intercommunale ; la création ou la transformation d'une structure intercommunale a en effet nécessité des connaissances

---

<sup>2</sup> Le passage d'un EPCI en "fiscalité propre" nécessite toujours des simulations et des études financières assez sophistiquées et recourt à des expressions qui recouvrent une forte complexité : que l'on pense à la déliaison ou au lissage des taux d'imposition, au concept de "coefficient d'intégration fiscale", à ses effets sur le calcul des dotations globales de fonctionnement intercommunales et communales !

techniques ou une capacité à les maîtriser<sup>3</sup>. Ce primat de la compétence technique sur la capacité proprement politique à délimiter un horizon, à agréger des hommes et des femmes autour d'un projet ou à tisser des rapports entre les individus pour parvenir à l'harmonie sociale pour filer la métaphore platonicienne, ce primat de la compétence technique donc, est d'autant plus fort et d'autant mieux accepté dans une structure intercommunale que nous n'avons ici à faire qu'à des élus du deuxième degré qui, dans ce cadre, ne sont plus en rapport direct avec les habitants. Plus globalement, un tel phénomène semble devoir renforcer, à terme, le poids des communes périurbaines dans l'agglomération en résorbant petit à petit une forme de "déséquilibre intellectuel" qui avait jusqu'alors joué en faveur de la ville centre.

### *Des territoires périurbains en voie d'autonomisation ?*

En conclusion, l'intercommunalité centrée sur la gestion des réseaux, souvent considérée de manière péjorative, est aujourd'hui au cœur de la défense de l'environnement. Que l'environnement recouvre le traitement des eaux usées, la lutte contre la pollution ou la collecte sélective des déchets, nous avons là autant d'objets majeurs d'une politique de défense de l'environnement mise en œuvre à des échelles intercommunales. Cette politique apparaît comme le ciment d'une coopération intercommunale au moins autant que celle qui vise à instaurer des taxes professionnelles uniques ou des taxes professionnelles de zones.

De plus, la prise en compte de la qualité de vie, au même titre que les services environnementaux, participe de la définition d'une destinée territoriale commune dans les territoires périurbains. La démarche, engagée de façon progressive, permet la codification d'objectifs d'action publique où l'intérêt général relève plus systématiquement d'un construit négocié entre des intérêts nationaux, des intérêts privés et des intérêts territoriaux et où les élites territoriales<sup>4</sup> doivent en permanence agencer des contraires et intégrer des attentes subjectives.

---

<sup>3</sup> lorsqu'elles sont fournies par des prestataires extérieurs, privés ou publics.

<sup>4</sup> Leur savoir-faire repose en effet sur des négociations où s'expriment, à l'opposé de l'État-providence cartésien et volontariste, des prises de position en constante recherche de points d'équilibre et de solutions provisoires autour de quelques idées simples (une action publique plus flexible, le bonheur dans la cité, la politique comme un art, la reconnaissance des fonctions collectives de l'initiative privée...) qui font étonnamment écho aux origines philosophiques du principe de subsidiarité.

La velléité de construire un projet collectif, comme support de l'autonomie politique se heurte aussi pour ces territoires périurbains, à leur spécificité et plus largement au manque de reconnaissance juridique de ces catégories d'espace. En effet, quelle est la signification aujourd'hui de la concomitance sur un vaste territoire périurbain, d'un projet d'agglomération (logique urbaine préférentielle portée par la loi Chevènement) et d'une procédure de pays (logique plutôt rurale défendue par la LOADDT) ? Une telle répartition nie la particularité du périurbain, lequel se trouve en quelque sorte sommé de

choisir entre une intercommunalité intégrée (la communauté d'agglomération) et une fédération d'intercommunalités (le pays). La confirmation de cette position juridiquement et politiquement délicate appelle un suivi temporel, pour sérier les facteurs catalyseurs ou bloquants de l'émergence de l'autonomie politique pour ces territoires périurbains. Plus globalement, de telles analyses contribueront à éventuellement donner du corps à la notion de spécificité du périurbain et ainsi à sérier quelles formes et quelle ampleur prend une telle notion au sein de la diversité des territoires périurbains.

# *I. CADRAGES*

# LE PERIURBAIN □ UN PHENOMENE SPATIAL MAJEUR

Yves Jean

Professeur de Géographie - Université de Poitiers

Les espaces périurbains correspondent à l'une des principales évolutions géographiques et démographiques depuis trente ans, représentant, en 1999, plus de 10 millions d'habitants et 10 400 communes. Interfaces entre le rural et l'urbain, représentatifs de l'évolution des modes de vie, ils sont presque toujours occultés des grands débats d'aménagement du territoire qui privilégient la politique "Des pays" et "Des agglomérations". Territoires difficiles à définir, tant sur le plan épistémologique que spatial, leur limite externe est mobile et ils sont pénalisés par la croissance du nombre d'habitants, des ressources financières face à des territoires "En crise" qui captent l'attention des pouvoirs publics.

Ces espaces mouvants connaissent des formes d'organisation politique et administrative, confrontés à des logiques urbaines, économiques et identitaires parfois contradictoires. Ils forment, avec les autres éléments des espaces urbains, un système socio-spatial complexe qui relève des logiques liées aux infrastructures et des jeux de représentations, tant pour les habitants que pour les acteurs politiques. Partie la plus dynamique des agglomérations, ces espaces localisent des enjeux essentiels entre une urbanité floue et une ruralité souvent mythifiée.

Encore plus qu'ailleurs, se posent ici, les questions de la cohérence et de la pertinence des limites de l'action publique, des échelles et du sens des projets de territoires. Le processus en cours depuis 1992, avec la possibilité de créer de nouvelles structures institutionnelles, permet d'observer le comportement des élus abordant la question de l'intercommunalité

---

<sup>5</sup> Depuis vingt ans, les grands débats concernant l'aménagement du territoire ont ignoré la problématique particulière des espaces périurbains □ les réflexions abordaient trois thèmes principaux □ l'hypertrophie de la région parisienne, la déshérence des campagnes et la crise des banlieues. Depuis quelques mois, une réflexion politique spécifique concernant ces espaces, été initiée par le sénateur G. Larcher □ il a présenté □ un rapport le 5 mai 1998 à la commission des Affaires Economiques du Sénat, "Les terroirs urbains et paysagers □ pour un nouvel équilibre des espaces périurbains" et a organisé un colloque, le 10 février 1999 au Sénat □ "Ville et campagne ensemble" □.

entre la quête de l'optimum territorial et les jeux du pouvoir local ou l'enjeu pourrait consister à essayer de conjuguer l'efficacité de gestion en relation avec l'agglomération et le besoin de citoyenneté à l'échelle de la commune<sup>6</sup>.

## *Le périurbain □ objet géographique singulier*

L'imprécision de la notion nuit à la lisibilité du phénomène ainsi qu'au diagnostic et aux éventuelles prescriptions. Le concept, apparu dans la littérature anglo-saxonne dans les années 40, décrivait les espaces du commuting, des navettes rendues nécessaires par la dissociation des espaces de la résidence et du travail, puis du commerce. Il a été introduit plus tardivement en France avec le livre de G. Bauer et J.M.Roux<sup>7</sup>.

En France, il associe plusieurs notions, plus ou moins recouvrantes : front avancé d'urbanisation, espace de desserrement de la ville, nouvelles formes d'habitat, exurbanisation de fonctions, dé-densification de la ville, le tout signifié par des vocables tels que périurbanisation, rurbanisation, contre-urbanisation, redéversement urbain, frange urbaine...

Pour conduire une réflexion particulière sur ces espaces, il convient de resserrer le concept, qui ne doit correspondre ni à la banlieue, ni aux communes rurales en croissance.

La définition proposée par C. Cabanne<sup>8</sup> me semble intéressante : "□.espace situé à la périphérie d'une ville et de sa banlieue et qui est le lieu de transformations profondes sur les plans démographique, économique, social, politique et culturel. Le déversement d'un nombre important de citoyens qui viennent habiter dans les communes rurales, tout en

---

<sup>6</sup> De nombreuses idées développées dans cet article ont été exposées dans Yves Jean, (coordonné par), □ Des nouveaux territoires de Poitou-Charentes. Agglomérations, Pays, Intercommunalités □, 200p., mai 1999, I.A.A.T.

<sup>7</sup> Bauer G, Roux J.M., "La rurbanisation, ou la ville éparpillée" □, Seuil, Paris, 1976.

<sup>8</sup> Cabanne C., "Lexique de géographie humaine et économique" □, Dalloz, Paris, 1984.



continuant à travailler en ville, se traduit dans le paysage par une modification au niveau de l'habitat, de la voirie, des équipements. ...l'analyse de l'espace périurbain est très complexe à mener dans la mesure où il se situe aux franges de deux espaces eux-mêmes dynamiques et dans la mesure où les formes de périurbanisation varient...□

Ces définitions, très descriptives, ne permettent pas de cerner les limites du phénomène, mouvant dans le temps et l'espace.

Concernant l'espace urbain d'Angoulême, E. Renaud<sup>9</sup> discerne des "fouronnes" en fonction de l'histoire démographique des populations communales. Elle met en valeur des éléments par ailleurs connus : perte au moins relative du poids de la commune centre, dégradation de l'évolution démographique des communes de l'agglomération stricto sensu au profit des communes plus éloignées... La croissance périurbaine n'est uniforme ni dans l'espace ni dans le temps. Il existe tous les degrés entre la commune de banlieue totalement urbanisée et la commune encore rurale. A tout le moins, l'évolution périurbaine suit des axes privilégiés comme celui de la N. 10 en ce qui concerne Angoulême, mais aussi les petits noyaux urbains.

J.F. Troin<sup>10</sup> a noté un schéma très voisin en ce qui concerne Tours : 134 000 habitants pour la commune centre en 1999, 140 000 pour la périphérie, structurée en trois noyaux : "□.. au Nord de la Loire une extension ramifiée qui ... passe rapidement au tissu pavillonnaire puis au mitage dans les communes périphériques...". "Dans l'interfluve entre Loire et Cher ... une nette dissymétrie intervient : alors que la ville cesse brutalement à l'Ouest, elle se prolonge à l'Est en un long appendice...□. "Au Sud de la Loire une zone hétérogène comprend la commune de Joué les Tours..., les extensions sud de Tours, le pôle commercial de Chambray les Tours et la commune résidentielle de Saint Avertin□.

B. Kayser<sup>11</sup> définit□la première couronne, en continuité avec la ville centre ; une seconde plus délicate à définir vers l'extérieur car variable dans le temps, en fonction du degré d'achèvement de l'urbanisation ; enfin la troisième couronne - le périurbain - serait celle de l'affrontement entre les formes urbaines et une société rurale encore active. Elle serait

<sup>9</sup> Renaud E., "L'espace périurbain autour d'Angoulême", D.E.A., Université Bordeaux III, 1992.

<sup>10</sup> Troin J.F., "Le T.V.R à Tours□ une chance perdue", Transports Urbains, N°85, 1994.

<sup>11</sup> Kayser B., Schekman-Labry G., "La troisième couronne périurbaine□ une tentative d'identification", Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, pp. 27-34, tome 53, 1982.

discontinue, diffuse - et on peut en déduire, par conséquent sélective.

Une analyse multicritères est nécessaire pour définir cette "fouronne" périurbaine, surtout dans sa délimitation externe. C'est cet aspect complexe que souligne M. Berger<sup>12</sup> : "Entre une définition par trop extensive et non opératoire, et une autre qui assimile la périurbanisation à l'exode urbain, il est possible de retenir un cadre d'études prenant en compte l'essentiel des processus liés aux nouvelles modalités spatiales de la croissance urbaine, et de décrire l'apparition de nouveaux clivages sociospatiaux.

Peu importe la limite externe adoptée, elle est fluctuante□; l'essentiel est de saisir où, comment et pourquoi certains espaces changent en relation avec la proximité d'une ville.□

### *Segmentation spatiale et sociale*

Dans les régions les plus rurales, en dehors de la Corse, comme celles du Grand Ouest (Poitou-Charentes, Bretagne, Basse-Normandie) ainsi qu'en Bourgogne, la population vivant en couronne périurbaine est plus nombreuse que dans les régions plus urbanisées.

La répartition périurbaine ne dépend pas seulement de l'importance des pôles urbains : dans certains cas, tels ceux des agglomérations de Paris, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Rouen ou Dijon, la population périurbaine est proportionnelle à la taille du pôle urbain ; par contre, dans d'autres situations, dans l'Ouest et l'Est de la France, la taille des espaces périurbains est supérieure à l'influence stricte du pôle urbain. Au contraire, l'urbanisation massive et/ou l'industrialisation réduisent les aires périurbaines par rapport à l'influence du pôle urbain (conurbations de la Côte d'Azur, conurbations industrielles du Nord<sup>13</sup>).

L'espace périurbain est en relation forte avec l'agglomération et la ville centre, qui, par son histoire, ses caractéristiques sociales et économiques conditionne les rythmes des évolutions.

L'observation des mouvements démographiques et des mobilités des agglomérations du Centre-Ouest ainsi que les travaux conduits sur le Sillon Alpin confirment qu'il existe un système spatial polycentrique, multicommunal, "une ville éparpillée", avec cependant des configurations spatiales et

<sup>12</sup> Berger M., "L'âge d'or de la maison individuelle", Données Sociales, INSEE, Paris, 1993.

<sup>13</sup> Voir Th. Le Jeannic, J. Vidalenc, "Le zonage en aires urbaines", INSEE Première, n° 516, avril 1997.

sociales singulières obligeant les élus à réfléchir de façon particulière aux configurations géographiques des établissements intercommunaux ; il n'y a pas de modèle d'organisation idéal mais la nécessité de raisonner sur la mise en cohérence de l'ensemble spatial urbain.

L'analyse descriptive permet de constater :

1- le phénomène périurbain, actif surtout depuis une trentaine d'années, se développe selon des caractéristiques à peu près communes à toutes les villes : solde migratoire positif, importance du bâti récent et bien équipé, de préférence en maison individuelle, nouvelle population de jeunes couples avec enfants, migrations alternantes et plus globalement forte mobilité... Notons une grande diversité de situations communales, liée aux rythmes, à l'intensité, aux composantes du phénomène, et aux politiques locales : c'est un processus général, mais d'ampleur et d'intensité variables

2 - l'évolution de la population totale de l'agglomération se caractérise par une baisse du nombre des habitants de la commune centre jusqu'en 1990, depuis les villes-centres résistent bien avec souvent une légère progression du nombre d'habitants ; une légère progression dans les espaces contigus - 1ère et éventuellement 2ème couronne -, et une progression sensible à forte au delà.

Le plus souvent, et surtout depuis le recensement de 1990, la population de la ville centre est moins nombreuse que la population périphérique. Ce renversement démographique indique clairement que les acteurs locaux doivent prendre conscience de la nécessité de raisonner sur l'ensemble ville / agglomération / périurbain.

Cette croissance périurbaine varie dans l'espace et dans le temps ce qui rend délicate la délimitation externe du phénomène et du système spatial urbain ; dans tous les cas ces espaces changent en relation avec la proximité d'une ville et d'une agglomération. Leurs paysages sont dominés par l'agriculture, les densités de population inférieures à celles de l'agglomération conservent des traces encore visibles d'une ancienne sociabilité rurale mais ce sont surtout des espaces résidentiels où les ménages migrent quotidiennement vers l'agglomération et la ville proche pour y travailler, consommer des biens et des services.

Ils sont l'objet de questionnements multiples par les habitants et pour les élus que ce soit avec les enjeux liés au transport et la fluidité de l'accès à l'agglomération, ceux de la localisation des commerces et de la concurrence entre le centre-ville, les galeries marchandes des grandes surfaces et les petits commerces des communes périurbaines où

ceux de la localisation des services marchands et non marchands.

### *Les facteurs explicatifs de la périurbanisation*

Parmi les facteurs économiques explicatifs du processus de périurbanisation, on peut souligner :

- l'accroissement démographique jusqu'en 1964 et les besoins en logement qui en découlaient ;

- la forte croissance économique des "rente Glorieuses", et l'élévation concomitante du niveau de vie qui a autorisé la réalisation des désirs d'un meilleur logement, notamment pour les classes moyennes, par ailleurs tôt équipées d'une, voire deux automobiles ;

- le poids des structures financières, et celui des mesures étatiques, tel que le prêt en accession à la propriété, l'exonération temporaire du foncier bâti, et encore le prêt conventionné, ont largement favorisé l'expression d'une véritable "idéologie pavillonnaire permise par la production de masse des maisons et entretenue par le marketing des notaires, agences et promoteurs immobiliers ;

- le développement du réseau routier a grandement facilité les choix de localisations des habitations assez lointaines par rapport à l'entreprise, en ouvrant le "champ des possibles", en démultipliant l'espace accessible pour un temps inférieur ou égal. Cela forme système avec l'équipement automobile, tout à la fois autorisant et justifiant de tels choix et s'est traduit par le développement de villages rues le long des routes nationales et surtout départementales, avec parfois l'éclatement de la commune.

Ces communes sont depuis une dizaine d'années confrontées à la nécessité de transformer ces espaces de circulation en espaces de fixation, ce qui se traduit par l'aménagement de bourgs, de places, où l'on aurait envie de s'arrêter. Soulignons également que les habitants qui avaient quarante ans et des enfants en 1970, se retrouvent aujourd'hui seuls, vieillissant et relativement isolés dans leur pavillon, le long des routes départementales. Les politiques de valorisation du patrimoine bâti et d'urbanisme intègrent de plus en plus l'objectif de créer des lieux de rencontre dans ces communes ;

- la vive compétition immobilière et économique sur le marché urbain, surtout au centre, a vite écarté de nombreux ménages, amenés ainsi à se tourner vers les espaces financièrement accessibles. A nouveau cela

forme système avec l'automobile et le réseau routier ;

- le prix décroissant du foncier en s'éloignant du centre : F. Goffette--Nagot<sup>14</sup> a montré qu'il existe un continuum de l'urbain au rural tant en ce "qui concerne les densités et les prix du sol que les caractéristiques des lieux et des logements... Les ménages, qui travaillent au centre d'emploi, choisissent leur localisation résidentielle ... en fonction de leur dépense de logement - à une superficie donnée - de leur coût de transport vers leur lieu de travail, de leur temps de transport et de l'accès à une offre de logement particulière ainsi qu'à des biens localisés." Cette approche souligne le poids du prix du foncier dans les choix de localisations résidentielles, prix qui décroît avec l'éloignement du centre en fonction de sa valeur d'usage<sup>15</sup>.

Les municipalités concernées par la pression de la demande foncière ont souvent tardé à se doter de documents d'urbanisme pour réglementer l'occupation de l'espace : elles se satisfaisaient souvent de l'augmentation de la population comme indicateur de bonne santé de la commune. Les P.O.S. seront parfois élaborés lorsque la périurbanisation aura modifié de façon significative les paysages. Les propriétaires fonciers, influents dans les conseils municipaux, ont très souvent freiné la mise en place de ces P.O.S. (sauf cas particuliers). Par ailleurs, lors de l'élaboration de ceux-ci, les choix municipaux concernant la superficie des parcelles à bâtir constituent un élément social discriminant, en réservant l'accès de la commune à certaines catégories sociales. L'image de la commune évoluera en partie en fonction de ces choix spatiaux ;

- l'installation hors de la ville permet en général de bénéficier d'une fiscalité moins élevée ; la taxe d'habitation est l'objet d'une forte concurrence entre les communes, comme si le "marché des habitants" avait remplacé celui des entrepreneurs et la concurrence sur la taxe professionnelle ; il est par ailleurs notoire que les ménages périurbains sous estiment souvent le coût et le temps des transports dans leur budget, notamment parce qu'ils maintiennent, sinon développent des modes de vie très liés à la structure urbaine, qui deviennent rapidement essentiels dans les choix de localisation résidentielle : ainsi les déplacements pour se rendre au travail ne sont

plus aussi déterminants, ce qui s'accorde avec la diminution de la durée du travail, et les diverses recompositions de celui-ci : journée continue, temps partiel, menaces de chômage et autres formes de précarité,...

Ce "continuum" est par ailleurs ressenti visuellement, au niveau des formes urbaines elles-mêmes, et cela est conforme avec l'étalement spatial induit par l'allongement du rayon de l'agglomération.

Toutefois, bien d'autres facteurs influencent les choix et interfèrent avec les variables financières. L'ensemble de ces représentations s'ancre dans un renouvellement certain des structures de l'imaginaire, lui-même plus ou moins modifié par les effets de crise. C'est vers les années 50 / 60 que le double discours sur la ville et la campagne, alors très favorable à la première et défavorable à la seconde, commence à s'infléchir de façon perceptible. Les difficultés patentées de l'adaptation des villes aux nouveaux modes de production et de consommation, liées à l'arrivée massive de nouveaux urbains, ne sont pas gérées de façon satisfaisante et à temps voulu, en dépit des énormes efforts de logement et d'équipement.

Malgré les aspects très positifs, entre autres, des nouveaux logements majoritairement voire presque exclusivement en collectif, et cela en comparaison des immeubles très vétustes des centres villes et des logements ruraux inadaptés au confort ressenti comme nécessaire, un discours antiurbain apparaît rapidement, renouant avec une fort ancienne rhétorique qui, au fil des âges et des auteurs, brode des variations sur la ville délétère, malsaine, imprévisible et incontrôlable. Elle est accusée de produire la pollution, par le bruit, la saleté et, glissement de sens significatif, aisément repérable dans les métonymies du discours, la promiscuité, le côtoiement non souhaité. Elle est la ville-béton, l'espace de l'aliénation "métro - boulot - dodo", et ces critiques sont terriblement surdéterminées par un double mouvement d'opinion, qui s'affirme après 1968, associant avec plus ou moins de pertinence l'exaltation du retour à la terre, les valeurs régionales et rurales (souvenons-nous : vivre et travailler au pays, gardarem lou Larzac...), et un peu plus tardivement le passage dans le discours public et politique des concepts, par ailleurs déformés, de l'écologie scientifique.

Rapidement les sociétés rurales traditionnelles sont ornées des valeurs d'authenticité, d'équilibre avec la nature, de convivialité choisie et non imposée... Cet ensemble de représentations assez largement fantasmées mais extrêmement prégnantes va perdurer, en se renouvelant quelque peu, et cela surtout une fois la crise économique et sociale durablement installée et intériorisée. La superstructure idéale produit alors un repliement des valeurs autour de la cellule

<sup>14</sup> F. Goffette-Nagot, "Analyse microéconomique de la périurbanisation : un modèle de localisation résidentielle", 426p., Economie et sociologie rurales, I.N.R.A., Dijon, 1994.

<sup>15</sup> M. Vandermeersch avait également montré ce phénomène dans "Le développement péri-urbain de Poitiers et ses aspects fonciers", Actes du colloque "Poitiers 1981", oct. 1981, Travaux du Centre de Géographie Humaine et Sociale, n°7.

familiale, vécue dans un cadre contrôlé et aménagé par et pour le groupe familial.

“L’environnement” est largement utilisé par les promoteurs et la publicité en général. Les acteurs économiques promeuvent de la qualité de vie, du cadre de vie, de l’environnement, et la vogue même de ce mot signifie bien que chacun entend sélectionner et choisir, et par là contrôler, ce qui fait son univers quotidien, d’autant plus que les décisions politiques semblent lui échapper.

La maison individuelle, sur son terrain plus ou moins soigneusement clos, réalise plusieurs souhaits simultanément : elle regroupe la famille ; elle rassure, et s’oppose à l’insécurité, largement construite mais tout aussi largement intégrée aux habitus, de la ville en général ; elle autorise la maîtrise, plus ou moins assumée, de son environnement. La faible densité est recherchée, et l’isolement est en partie compensé par la multiplication des déplacements, ce qui renforce la mobilité et la mise en réseau. Tout ceci semble résulter d’un désir assez conscient de choisir sa sociabilité : voisins, commerces, services, écoles...

Cela concourt à produire des effets spatiaux ségrégatifs ; si les axes de communication jouent un très grand rôle dans la sélection, plus ou moins contrainte financièrement, des lieux possibles d’installation, il n’en reste pas moins que l’idéal assez communément partagé valorise les sites pittoresques, les terrains boisés, la proximité de l’eau, les vallonnements, les vues et perspectives dégagées.

Bien entendu ces représentations sont par ailleurs liées aux caractéristiques sociologiques de la population : le sexe, l’âge, l’éducation, les fréquentations, les réseaux de relations y jouent un grand rôle. Le périurbain est en partie associé à un moment du cycle de vie, et le vieillissement des parents comme des enfants peut amener au déménagement. En fait ces populations nouvelles pourraient bien s’avérer assez instables ; le divorce, de plus en plus fréquent en France, ainsi que la cohabitation, induisent une certaine mobilité résidentielle. Le départ des enfants, la chute des revenus, les difficultés à entretenir un environnement jardiné et un pavillon, les aléas de la vie professionnelle et bien d’autres

facteurs multiplient les occasions de remettre en cause sa résidence.

Cela introduit un questionnement autour de la formulation des enjeux en cause dans les espaces périurbains, enjeux importants puisque l’intensité du renouvellement des populations et la concurrence sur l’espace, notamment par l’exurbanisation de nombreuses formes d’occupation du sol, y exacerbent les affrontements : nous sommes donc loin d’espaces sans problèmes.

Cet espace singulier invite le géographe à étudier trois aspects, me semble-t-il, insuffisamment abordés :

les facteurs explicatifs des localisations et des évolutions des entreprises et des services afin de mieux cerner les mutations des fonctions et des hiérarchies spatiales dans l’espace urbain

les continuités et les changements dans les équipes municipales en relation avec l’analyse des politiques financières dans les communes périurbaines

ce “monde pavillonnaire” est-il témoin d’une urbanité émergente ? Peut-on identifier des stratégies spatiales visant à conférer à un mode d’existence qui participerait de plusieurs logiques sociales et individuelles (entre la volonté d’isolement et la nécessité d’être inscrit dans des processus efficaces de mobilité ; entre le souci de tranquillité domestique et le désir de reconnaissance d’un entre-soi qui participe des modalités de construction de l’identité sociale) ? L’étude des pratiques habitantes, des discours, des attitudes et des usages de sociabilité mises en œuvre dans l’espace domestique et social doivent être approfondies en se demandant si le périurbain, qui correspond à une forme urbaine singulière de la nature, favorise un rapport singulier à l’ailleurs, à l’autre, à l’étranger ?

# L'INTERCOMMUNALITE PERIURBAINE INCONNUES ET CONSTANTES

Martin Vanier

Professeur de géographie et aménagement - Université Grenoble I

Alain Faure et Emmanuelle Marcelpoil nous interpellent sur "l'intercommunalité périurbaine au cœur d'équations politiques inédites". Dans une équation, si je me souviens bien, il y a des constantes et il y a des inconnues. "Vérifier l'équation", c'est donner une valeur aux inconnues. Dans la formule proposée, il n'y a pas de doute que les inconnues sont d'une part le périurbain, d'autre part l'intercommunalité. Non pas, évidemment, qu'on ne sache rien sur ces réalités, mais parce que les nommer conceptuellement ne dit rien de leur valeur concrète, de leur détermination ici ou là l'intercommunalité pour quoi faire, le périurbain mais lequel. Rien n'est moins défini et moins constant que ces deux termes.

Reste donc à s'entendre sur les constantes, pour mieux résoudre les inconnues.

La recherche qui nous rassemble, sur "La construction de l'autonomie des territoires périurbains" fait l'hypothèse que ces constantes sont, d'une part la volonté d'autonomie politique des territoires périurbains manifestée notamment à travers l'intercommunalité, d'autre part le rôle rassembleur des compétences tournées vers l'environnement dans cette alliance d'autonomie. Le caractère "inédit" des équations politiques ainsi posées viendrait d'abord du fait que l'environnement serait une compétence relativement nouvelle, et ensuite du fait que l'intercommunalité périurbaine fédérerait par définition des communes urbaines et rurales, donc un hybride territorial.

En somme, si l'on résume l'équation (mais résumer, comme résoudre, c'est toujours simplifier et je m'en excuse par avance), l'aspiration à la gestion de l'environnement (développement durable, éco-développement, etc.) liée à celle de l'autonomie des espaces périurbains produiraient une intercommunalité originale qui pourrait s'avérer être le "charqueur" de la périurbanité. C'est proposer un sens, au nom de deux constantes (construction de l'autonomie et aspiration environnementaliste), pour réduire, sinon résoudre, "l'inconnue" relative que représente l'intercommunalité périurbaine.

Cette proposition en appelle une autre de ma part, qui en conteste certes les constantes, mais s'inscrit dans un raisonnement très proche

quant à l'architecture des équations en question. Elle part de deux hypothèses, alternatives à celles du rôle de la compétence environnement et de la recherche d'autonomie périurbaine dans la construction de l'intercommunalité de ces territoires.

Première hypothèse. La gestion de l'environnement ne peut que conduire les territoires périurbains à s'intégrer dans de vastes systèmes de plus en plus techniques, industriels, facteurs d'économie d'échelle, qui ne contribuent ni à la construction intercommunale "bcale", ni à l'autonomie des territoires concernés. Les exigences croissantes des lois sur l'élimination des déchets et sur l'eau, et de leurs circulaires d'application, apportées par la pénétration en France de normes européennes en la matière, produisent des réponses techniques intégratrices. systèmes de tri sélectif et pôles d'incinération des ordures ménagères organisés sur de vastes ensembles urbains, schémas d'assainissement des eaux usées recherchant l'adéquation avec les bassins versants, perspectives d'interconnexion des réseaux d'alimentation en eau potable permettant un maillage largement supracommunal et plus sécuritaire. On est là dans la grande tradition des syndicats des eaux, syndicats d'électrification et autres SIRTOM, qui organisent la gestion publique à l'échelle départementale plutôt que locale, et dans une logique qui est beaucoup plus celle de la métropolisation que celle de l'autonomie de tel ou tel territoire. On peut certes regretter que les choix les plus lourds d'investissements et les plus "industrialistes" soient systématiquement faits en France, dans ce domaine comme dans d'autres, et on doit sans doute admettre que la gestion de l'environnement ne se résume pas au triptyque déchets – eaux usées – eau potable, mais les choses étant actuellement ce qu'elles sont (en particulier le poids considérable de ces trois secteurs de gestion publique dans les budgets locaux), cette hypothèse conduit à penser que par la compétence "environnement", on ne saisit ni la construction de l'autonomie ni celle de l'intercommunalité périurbaines.

Deuxième hypothèse. L'inédit des équations politiques périurbaines réside dans l'indispensable combinaison du travail

intercommunal et du travail communal, en particulier dans ce qu'on pourrait appeler le champ "Socio-culturel petit urbain". Cette combinaison d'échelons est une spécificité périurbaine. Dans les agglomérations urbaines grandes et moyennes, la perspective sur le long terme est tracée c'est celle de l'intégration supra-communale, au nom de l'intérêt communautaire, quitte à user de l'échelon communal comme d'un niveau démocratique, fédérateur intermédiaire de quartiers. Dans les zones rurales non métropolisées, la perspective supra-communale, au nom du pays, est de même nature, justifiée cette fois par l'incapacité irréversible des communes rurales à conduire par elles-mêmes des politiques publiques à la hauteur des enjeux modernes, puisqu'une forte majorité d'entre elles ont moins de 500 habitants. Dans l'entre-deux dit "Périurbain" (mais je préfère parler de tiers espace, pour bien marquer la différence), les communes ne sont pas vides de sens et de moyens, et l'intercommunalité ne peut pas prétendre viser leur intégration systématique au nom d'un intérêt communautaire qui, cette fois, est fort difficile à énoncer à cause de la diversité consubstantiel du périurbain.

Le champ "Socio-culturel petit urbain" est particulièrement représentatif de l'irréductibilité périurbaine à des ensembles supra-communaux, parce qu'il a besoin pour exister du polycentrisme des bourgs et petites villes qui maillent de fait ce qu'il est (trop souvent) convenu d'appeler le "Thagma périurbain". Dans le "Socio-culturel petit urbain" se combinent de façon manifeste des modes d'action publique qui émanent du monde urbain comme du monde rural on y pratique aussi bien les politiques de la ville (souvent sans les nommer ainsi, mais avec les outils répertoriés, comme les MIFE, Maison d'Information et de Formation pour l'Emploi, et les CLI, Commission Locale d'Insertion)

que les régulations sociales personnalisées propres à l'interconnaissance rurale; aussi bien les politiques culturelles en appui sur des instances professionnalisées (écoles de musique, MJC, centres culturels), que le bénévolat associatif issu des anciennes traditions de patronage; aussi bien l'urbanisme le plus au fait des tendances en cours ("Projet de ville", "Faire la ville sur la ville"), que l'aménagement basique routier dans lequel excellent les DDE, parfois seuls interlocuteurs professionnels locaux.

Les équations politiques sont alors doublement inédites. D'abord parce que la combinaison de modes de faire plutôt exogènes pour les uns et plutôt endogènes pour les autres nécessite un sens aigu de la négociation et de l'hybridation dans le travail politique et technique de gestion des territoires c'est peu dire que tout le monde n'en partage pas naturellement le même point de vue et la même culture. Ensuite parce que si les communes savent passer par l'intercommunalité, ou commencent à apprendre à le faire, pour assumer certaines de ces missions "Socio-culturelles petites urbaines" (tel équipement nouveau d'intérêt supra-communal, telle compétence de planification et de conseil), elles ont quelques raisons de s'estimer nécessaires à ces mêmes missions, parce que le tiers espace est trop polycentré pour s'en remettre à un modèle de type centre-périphérie.

Si ces deux hypothèses devaient être validées, il pourrait s'avérer alors que les deux constantes permettant de réduire la (relative) inconnue de l'intercommunalité périurbaine, ne sont pas la cible "Environnement" et le goût de l'autonomie, mais les enjeux "Socio-culturels petits urbains" et l'impératif d'articulation entre niveau communal et niveau intercommunal.

## *II. REGARDS CRITIQUES*

# AUTONOMIE PERIURBAINE □ LA VILLE REJETEE ET ENVIEE

Samuel Martin

Institut d'Urbanisme de Grenoble

"Pas encore la ville, plus tout à fait la campagne", telle est la perception -et la définition implicite- de l'espace périurbain par le sens commun. Espace intermédiaire aux contours mal définis, aux limites évanescentes, le périurbain, donne lieu chez ses habitants et ses élus à une ambiguïté délibérément entretenue. Il s'agit en effet, à travers cette ambiguïté, de jouer sur deux tableaux. Transformer un territoire rural, ou supposé tel, tout en le préservant des effets jugés délétères de la ville. Profiter d'un côté de la proximité de la ville (de ses habitants et de ses richesses) sans laquelle le périurbain ne pourrait vivre, s'appuyer d'un autre sur son rejet, et sa mise à distance. Se nourrir de la ville tout en s'en différenciant. Refusant d'être le dortoir ou le déversoir du trop plein des travailleurs urbains qu'ils accueillent pourtant, avec une volonté parfois sélective, habitants et élus de la marge revendiquent pour leur commune le statut d'une petite cité, autonome sinon toujours sur le plan du développement économique, du moins sur le plan des services à la population et de l'aménagement du cadre de vie.

Le territoire périurbain peut être lu dès lors comme "l'autre" de la ville, le territoire par exemple où le développement économique repose sur des activités de petite taille, non polluantes, à forte valeur ajoutée, où l'habitat est fait de maisons individuelles ou de petit collectif excluant le logement social, où l'espace public est composé d'espaces verts, où la densité n'a pas lieu d'être, lieu pour être.

Mais dans le même temps "l'autre" se veut aussi la ville, son double, avec ses services multiples, privés et publics, ses infrastructures routières et autoroutières facilitant l'accessibilité au cœur comme à la périphérie, ses rues piétonnes et... son centre-Ville mettant en scène autant le minéral que le végétal.

En terme de développement comme d'aménagement, l'espace périurbain est le fruit d'un compromis entre recherche de nature réinventée et rejet -qui est aussi regret- de la ville. L'espace périurbain se nourrit du refus et de l'imitation de la ville : dans la revendication du statut de "petite ville" ou de "ville de banlieue" c'est toujours de ville qu'il s'agit. La dénégation de la ville apparaît dès lors à la fois comme le refus d'assumer une réelle

dépendance à l'égard de l'urbain et comme le moyen de réaffirmer, autrement, l'urbain.

## *Les aménagements de centralité : facteurs des identités périphériques*

Souvent intégrés -noyés pour d'aucun- dans une région urbaine tentaculaire (cf. les cas de Grenoble ou de Lyon) les territoires périurbains ont quelque difficulté à définir l'échelle à laquelle leur présent et leur avenir doivent être appréhendés : région urbaine, agglomération, pays ou canton rural ? Ces territoires se définissent alors nettement, plus nettement semble-t-il aujourd'hui que ceux des agglomérations ou du monde rural, dans le cadre communal traditionnel et revisité.

Nombreuses sont les communes périurbaines à avoir mis en œuvre ces dernières années des projets plus ou moins ambitieux de centralité, destinés tout à la fois à ordonner un espace communal "mité" ou "cannibalisé" par une multiplicité de pôles d'urbanisation et de lotissements qui sont autant de petits villages fermés sur eux-mêmes, et à affirmer face aux puissants voisins la réalité de leur existence, leur identité même. "J'existe parce que j'ai un cœur, un centre-ville", illustration et traduction concrète de la polycentralité ou de la polynucléarité chère aux techniciens de la planification des années 1970. Mais l'établissement d'une centralité peut être interprété comme le moyen permettant de tisser des liens entre les différents éléments d'un manteau d'Arlequin, de mettre en ordre un espace à partir d'un pôle.

## *La planification au service des identités communales*

Par un retournement logique, les tenants de la planification régionale à grande échelle ayant fait l'impasse sur le portage politique des schémas directeurs et la construction de nouvelles institutions territoriales, la planification spatiale micro-régionale et l'urbanisme opérationnel (POS-ZAC) sont devenus les outils par excellence des



affirmations et des politiques communales. Les politiques d'aménagement ont certes évolué ces dernières années. Elles visent, avec difficultés, à ralentir désormais une consommation de terrains à bâtir devenue contradictoire avec le souci de préserver et d'économiser les espaces naturels, et, avec plus de réussite, à densifier les parties centrales des communes en logements et en équipements collectifs tout en créant ou en améliorant des espaces publics. Mais le POS est toujours érigé en moyen de défense de l'indépendance communale avec un succès non démenti, quand nous voyons " a contrario" la longue et difficile gestation des révisions de schémas directeurs présentés souvent par leurs auteurs comme les fruits d'une juxtaposition réfléchie de POS. Protection des espaces naturels et densification des parties centrales déjà urbanisées sont les axes de politiques d'inspiration très nettement communale en secteur périurbain, avant d'être les mots d'ordre des techniciens de la planification supra-communale. Ces axes sont d'autant plus affirmés que les communes se situent ici dans un contexte de concurrence ou de conflit d'usage avec les agglomérations voisines, plus puissantes et en voie de structuration institutionnelle (grâce aux structures de communautés d'agglomérations), qui recherchent de l'espace pour l'habitat et les activités économiques, voire certains grands équipements (stations d'épuration ou de traitement des déchets). La nouvelle loi Solidarité et Renouvellement Urbains qui vise à redonner la prééminence au schéma de cohérence territoriale viendra-t-elle effectivement contrecarrer ces velléités "autonomistes" !

### *Une intercommunalité défensive*

Autant les agglomérations s'orientent vers des coopérations renforcées entre communes membres et des solidarités fiscales plus marquées –qui ne sauraient néanmoins faire oublier la prégnance des institutions communales qui négocient chacune un "retour fiscal" via les dotations de compensation ou de "solidarité"□ autant les territoires périurbains semblent encore hésitants. Comme si les élus et leurs mandants, avaient du mal à positionner leur territoire périurbain entre les communautés d'agglomérations et les communautés de communes du monde rural. Composés de communes trop petites pour n'être pas menacées d'intégration dans une agglomération mais assez grandes pour polariser l'espace local proche, les territoires périurbains n'ont pas encore choisi la voie qu'ils emprunteront. Avec une taille de 5 à 10 000 habitants en moyenne, des communes périurbaines peuvent structurer un territoire alentour, au delà de leur espace proprement communal, autant qu'elles peuvent voir ce

dernier structuré par une puissante agglomération voisine. La stratégie actuelle semble plutôt de s'allier avec les voisins de mêmes tailles ou plus petits, dont les situations sont similaires, que de se regrouper avec plus fort que soi. Nombreuses sont les intercommunalités périphériques de défense<sup>16</sup>. La peur du plus fort et le rejet de l'autre cimentent les alliances internes à l'espace périurbain.

### *Des élus techniciens*

Ces alliances se nourrissent de coopération dont le qualificatif de technique ne saurait être perçu péjorativement : travailler en commun à propos des questions de réseaux d'eau ou d'assainissement, de protection contre les crues, d'élimination de déchets, ou d'école de musique est aussi une manière de tisser des liens. Reste à savoir si la mise en avant des problèmes techniques, ou plutôt la manière très technique d'aborder certains objets de la vie collective est un moyen d'éviter de mettre sur la table d'autres sujets (ceux de la différenciation sociale, des coûts de l'accès au périurbain, de leur mutualisation éventuelle, de l'échelle de cette mutualisation) ou une étape sur la voie de la mise en débat de ces sujets.

Toujours est-il que les questions techniques de réseaux et de planification spatiale semblent envahir le domaine politique à toutes les échelles et donner naissance, à une classe d'élus dont la légitimité tient davantage à leur maîtrise de ces questions juridiques et techniques qu'à leur capacité à mettre en scène, à confronter et à agréger des points de vue différents sur la manière de vivre ensemble. Le "POUR QUOI ?" est relégué au second rang, ou évacué, au profit du "COMMENT□". Espaces de conflits, d'affrontement entre la ville et son double, les territoires périurbains sont le terrain par excellence d'une réflexion sur l'autonomie, sur l'autonomie comme fin en soi, c'est-à-dire la capacité à définir soi-même son avenir dans une dépendance admise.

---

<sup>16</sup> Il peut même arriver que les communes périurbaines contraintes pour diverses raisons de s'intégrer dans une communauté d'agglomérations continuent d'adhérer à d'autres EPCI, où elles traitent d'égal à égal avec des partenaires de leur taille.



## POUR EN FINIR AVEC LE PERIURBAIN □

*Philippe Auger*

*Directeur du syndicat mixte du schéma directeur de la région urbaine grenobloise*

Titre sans doute un peu décalé dans le cadre d'une journée consacrée aux espaces périurbains... Et c'est pourtant, au fond, une des conclusions que nous pourrions tirer de quatre années d'animation d'une démarche d'élaboration de schéma directeur en région urbaine grenobloise.

Le "péri"urbain me semble défini par sa position ("péri") par rapport aux espaces "urbains" supposés étendre inexorablement leur aire d'influence. Ces espaces urbains suscitent ainsi aux "marches" des espaces hybrides issus du croisement de territoires ruraux (estimés eux-même sans histoire, sans capacité de résistances, sans ruses pour digérer l'urbain) et de la ville (qui comme chacun sait est seule à être en mouvement...).

Cela me rappelle une autre grande figure de l'aménagement à la française avec Paris et les provinces... Comment diable demander à ces territoires "périurbains" de se tenir debout en les renvoyant sans cesse à un espace urbain central dont ils sont censés tirer toute leur vitalité ?

Nous pouvons comprendre que sous le choc d'un éclatement des territoires autour des villes (très marqué à Grenoble dans les années 80) il ait fallu traiter de manière particulière ces espaces et leur donner un nom qui ne les fait pas exister : périurbain ... comme si les êtres humains ne devaient être appelés que "fils de" alors qu'ils accèdent aussi à l'existence en portant un nom propre.

Et bien ce terme de "périurbain" n'est pas propre.

Nous fumes sous le choc d'une périurbanisation vaillante, nous en déplorions les méfaits envers la société rurale et son patrimoine, nous avons vu des communes submergées alors que les lois de décentralisation étaient censées apporter la joie par le POS, nous avons vu les ménages piégés par le crédit immobilier, la deuxième voiture, la seule et unique salle de bain du pavillon qui ne permet pas à toute la famille de se pomponner à l'heure.. et qui ranime les conflits qu'un déménagement au grand air aurait du apaiser...

Nous n'étions pas dupes et pourtant nous restions circonspects : l'accès aux espaces

ruraux, à la maison et aux rocales urbaines laissant augurer une synthèse typiquement française entre "l'individu-citoyen-descendant d'agriculteurs" et les "nécessités de la vie moderne" qui nous appellent à la ville.

Les tendances à la périurbanisation se ralentissent mais nous voilà les héritiers de la situation que nous avons laissée se créer. Il nous faut donc tourner la page, proscrire sans regret le mot et les études sur le "périurbain", oser de nouveaux territoires, traiter ces espaces anciennement périurbains comme des espaces suffisamment armés pour se lancer dorénavant dans des négociations avec les espaces voisins, fussent-ils urbains, avec lesquels il sont imbriqués.

Et si nous sommes convaincus qu'ils vont être mangés tout crus, aidons les à s'armer et rappelons à leurs voisins urbains qu'ils auront besoin de ce qu'ils n'auront bientôt plus : de l'espace... Une approche trop administrative comme d'habitude, fait chausser de mauvaises lunettes : les agglomérations, les pays,... fort bien ... mais comment ne pas voir que l'avenir se joue sur la capacité de ces territoires à se mettre en réseau après avoir reconnu leurs dépendances réciproques.

Le périurbain, c'est dépassé... Ni le centre, ni la périphérie, le réseau et le bon vieil arbre à palabres... sur le Net bien sûr...

# UN PERIURBAIN SANS CONFLITS DE CLASSE

Claude Jacquier

Chercheur CNRS – CERAT Civil

La notion de “périurbain” est d’un usage récent. Après que l’on a utilisé un temps, dans les années soixante-dix, la notion de rurbain, un néologisme “oxymorique”, synthèse des villes à la campagne, le périurbain a pris la main à partir des années quatre-vingt. L’INSEE, au milieu des années quatre-vingt-dix, lui a même donné un statut en tressant des couronnes autour des vieilles unités urbaines (ville-centre + banlieue) pour construire cette nouvelle notion statistique territoriale qu’est l’aire urbaine. Pourquoi en parle-t-on autant depuis deux décennies alors que cette réalité géographique, le périurbain est quasiment né avec... les villes ? Le périurbain pouvait-il être nommé avant que les urbains l’investissent et, pourrait-on dire, avant que certains urbains y élisent domicile ? Il n’aurait certainement pas eu ce succès sans ceux qui ont un accès privilégié aux arènes dans lesquelles se forge la “novlangue” hexagonale, et parmi eux, ces clercs de nos modernes sociétés “apaisées”. Tout cela n’est pas sans relation avec la nature de l’occupation sociale de ce territoire à la frontière entre la ville et la campagne.

## *Le périurbain, un pur objet ?*

Le périurbain est souvent présenté comme le produit “morpho-urbanistique” d’un desserrement spatial des villes ou de leur étalement par “extension en tache d’huile” d’une ville à la recherche d’un espace vital dans sa lointaine périphérie ? recherche de surfaces constructibles, faible coût du foncier ou des loyers, aspirations à un cadre de vie “végétal” de qualité, fondé sur le rejet des nuisances urbaines. Cet espace découlerait d’une logique mécanique normale, une seconde nature dégagée des déterminations socio-économiques. Une sorte de logique “far west” de quête de la liberté. La ville s’étale ? Oui mais, qui s’étale ? Peut-on se satisfaire d’une approche qui personnifie un objet d’observation, la ville, en un acteur de la croissance urbaine et en un sujet socio-politique ?

Et puis, que sont ces nuisances “motrices” à l’origine de cette ville-là ? La pollution ? Une

pollution dont “l’homo périurbanus” tenterait de mettre à l’abri sa couvée ...en polluant encore plus (nuisances automobiles des pendulaires et des navetteurs) ? Serait-ce les nuisances de ces “fameuses odeurs” liées à la présence immigrée dans les quartiers et sur la carte scolaire, nuisances qui, un jour, perturbèrent le sens olfactif présidentiel ? Serait-ce les “nuisances” du prix fiscal à payer pour une solidarité trop pesante dont cet homo périurbanus cherche à s’exonérer tout en en bénéficiant ?

Le périurbain est aussi souvent présenté de manière anodine, un espace tiers, un espace socio-politique intermédiaire ? ni urbain, ni rural, entre département et agglomérations urbaines, un “pays” de fiefs intermédiaires. Il serait le terrain d’expérimentation d’une nouvelle ingénierie politico-institutionnelle, un territoire débarrassé des vieilles pesanteurs bureaucratiques où pourrait s’inventer une nouvelle vision de la gouvernabilité, en quelque sorte un laboratoire de la gestion modernisée des traditionnels territoires ruraux et urbains. Cette approche ne relève-t-elle pas d’une sorte de fonctionnalité non conflictuelle, débarrassée des enjeux socio-politiques sous-jacents ?

A l’évidence, ces approches du périurbain sont insatisfaisantes et ce serait limiter ce phénomène à une dimension bien étroite. Peut-être faut-il en revenir aux mécanismes de structuration et de fragmentation de la ville et aux ressorts individuels et collectifs qui animent “l’homo périurbanus” ? Parmi les nombreuses manières d’aborder cette question du périurbain, il en est une qui consiste à essayer de comprendre quelle place occupent les territoires qualifiés comme tels dans la hiérarchie de la fragmentation sociale et spatiale des villes.

## *Un territoire de l’élection de domicile*

Le périurbain est une manifestation particulière de choix résidentiels individuels et collectifs, de décisions politiques au sens premier du terme (choix en faveur d’un être ensemble qui construit et défend un certain

bien commun), choix mis en œuvre dans un contexte historique donné. En fait, le mouvement de périurbanisation est une des expressions datées de ces fameux mouvements de filtrage et de “pull-push” urbains qui de tout temps, ont construit la structuration et la hiérarchisation sociale des villes.

S’il s’agit apparemment d’un modèle de croissance allant s’amortissant, la périurbanisation n’est donc pas un phénomène marginal. Entre 1990 et 1999, alors que la population des villes-centres a progressé de 0,12% par an, celle des banlieues de 0,42% par an, la progression de la population des couronnes périurbaines a été, elle, de 1,03% par an par excédent naturel et migratoire. En 1999, 21% de la population totale des aires urbaines (soit 9,3 millions d’habitants) vivaient dans les couronnes périurbaines contre 17% en 1990. Les aires urbaines regroupent 13 908 communes en 1999 contre 10 687 en 1990 et couvrent 176 000 km<sub>2</sub> contre 132 000 en 1990.

Ce “territoire de la frontière” de la ville est construit sur une caractéristique majeure qui est la séparation de l’habitat et de l’emploi, une séparation qui ne joue pas sur l’opposition classique que l’on trouvait dans les villes traditionnelles. On assiste, en même temps, à une concentration des emplois généralement bien qualifiés dans les pôles urbains et à un déplacement des populations qui les occupent dans la lointaine périphérie.<sup>17</sup> Ainsi, alors que le rapport emploi / population active a augmenté, passant dans les pôles urbains de 104,9 en 1962 à 114,6 en 1990, il est passé de 81,2 en 1962 à 56,1 en 1990 dans les communes périurbaines et de 97,6 en 1962 à 90,0 en 1990 dans les espaces à dominante rurale.

Par ailleurs, dans ses caractéristiques sociales, le mécanisme de périurbanisation est très sélectif. Ainsi, “l’homo périurbain” présente quelques caractéristiques remarquables. Si, selon l’INSEE, cette population ne se démarque pas sensiblement de la structure socio-professionnelle moyenne nationale, elle s’en distingue sur d’autres points essentiels (chômage et bénéfice de revenus sociaux, origine nationale et nationalité,...) qui permettent de comprendre le processus à l’œuvre. Bref, une population semblable, forcément semblable, mais qui diffère de cette autre, précisément par ce petit “rien” qui fait tout. Au sein de cette population, la structure des migrants journaliers du périurbain vers la ville-centre est plus typée. Il s’agit de professions

intermédiaires et des employés alors que ceux qui font le trajet inverse sont plutôt des ouvriers (activité de construction du périurbain□).

Enfin, l’homo périurbain est jeune et vit en famille avec des enfants (le pourcentage des jeunes de moins de 20 ans est supérieur à la moyenne nationale), des familles qui arrivent sur ce territoire, déjà constituées et qui souhaitent s’agrandir. L’homo périurbain est propriétaire (plus de 75% des résidents contre moins de la moitié dans les pôles urbains) et vit dans une maison individuelle, plutôt spacieuse (50% des logements ont 5 pièces et plus).

Bref, là où, le plus souvent, la ville apparaît comme un cadre de vie contraint, celui en quelque sorte de l’assignation à résidence, le périurbain est un territoire choisi, celui de l’élection de domicile.

#### *Un territoire de la frontière propice pour jouer des coups*

La population qui peuple le périurbain se positionne sur un territoire-frontière pour minimiser le rapport “coût/avantage” de toutes ses activités. Ces “contrebandiers” des temps modernes, jouent des frontières politico-administratives et sociales avec habileté selon deux registres propres à la tradition des habitants des pays frontaliers (ou à celle, plus aléatoire, et moins installée, des gens du voyage).

L’homo périurbain profite de l’accès aux ressources proches (un emploi en ville et des services publics et privés de qualité, voire exceptionnels, liés à la densité urbaine centrale) sans contribuer pleinement aux charges que cette centralité génère et sans en vivre les nuisances dans sa vie quotidienne domestique.

L’homo périurbain habite un territoire des franges qui assure, à un plus faible coût direct, l’optimum de son système de reproduction individuelle et sociale□

- la qualité de la niche écologique (logement, espaces publics et environnement “sans nuisances”),
- la protection des biens et des personnes (la sécurité par la mise à distance des délinquants, un meilleur contrôle du voisinage, une plus grande efficacité des autorités□)<sup>18</sup>,

<sup>17</sup> Comme le dit Philippe Julien, “Les actifs travaillent essentiellement dans les pôles urbains mais vont habiter de plus en plus loin, dans une périphérie qui se densifie□...). Julien (Ph.).- Les grandes villes étendent leur influence.- Insee Première, n° 766, avril 2000, p. 2.

<sup>18</sup> En ce domaine, il n’y a pas d’assurance tout risque comme le montre Marcel Scotto dans un article du Monde daté du 5 avril 2001 et intitulé “La délinquance urbaine s’installe à la campagne”. Selon les statistiques

- la reproduction de son capital social et culturel et donc finalement une certaine garantie pour ses vieux jours en offrant à sa descendance un système éducatif de qualité, mieux maîtrisé et contrôlé (une protection contre les tyrannies de la carte scolaire).<sup>19</sup>

"Vivre au milieu de la campagne loin du brouhaha urbain dans des maisons spacieuses avec véranda, donnant sur un jardin, tout en conservant la source de rémunération qu'est l'emploi en ville tel est sans nul doute l'objectif que se sont fixé ces familles en s'installant dans ces communes périurbaines".<sup>20</sup>

Bref, pour l'homo périurbanus, l'objectif est de se payer, à un prix raisonnable, ces privilèges que les "gens biens" peuvent s'offrir dans les "beaux quartiers" des villes-centres et des communes résidentielles en dissuadant par le prix du foncier et de l'immobilier toute intrusion des autres urbains peu recommandables. Une analyse plus anthropologique des communautés ou des sociétés périurbaines montrerait certainement que ces citoyens-là, comme leur modèle, savent aussi s'entourer de cette domesticité (personnel de ménage et de garde) rendue nécessaire par les exigences de ce nouveau mode de vie pendulaire ce qui expliquerait le fait que la structure sociale de ces territoires diffère peu de la moyenne.<sup>21</sup>

Bien évidemment, de ces logiques de composition, il résulte des communautés et parfois des sociétés périurbaines dont il conviendrait de dresser plus exactement les contours que ne le permet cette approche journalistique. Une vraie anthropologie des tribus périurbaines est à l'évidence nécessaire. Elle pourrait mieux qu'une approche statistique, montrer comment se construisent ces interrelations et ces identités qui composent la périurbanité. Elle pourrait aussi montrer toutes les fragilités de ces modes de vie pendulaires pour les ménages qui ont fait le choix du périurbain (un mode de vie "Taxi", la fréquence des ruptures familiales, le rejet de ce mode de vie par les adolescents et les jeunes).

---

2000 des crimes et délits, c'est un phénomène qui touche en particulier la périphérie des grandes villes.

<sup>19</sup> Rappelons ici que ces ingrédients du bien vivre en ville sont ceux qui composent la recette d'un "renouvellement urbain" réussi.

<sup>20</sup> Le Jeannic (Th.).- Radiographie d'un fait de société la périurbanisation.- Insee Première, n° 535, juin 1997 p.4.

<sup>21</sup> C'est un paradoxe qui semble bien établi : plus un territoire est "huppé", plus est grande l'hétérogénéité des revenus des ménages et la diversification des professions et des activités économiques des actifs. Lagarenne (Ch.), Tabard (N).- Inégalités territoriales de niveau de vie.- Insee Première, n° 614, octobre 1998.

Une telle approche anthropologique devrait aussi déboucher sur l'étude des coalitions socio-politiques que de tels regroupements d'intérêts bien compris ne manquent pas de générer sur le territoire. Souvent dissimulées sous la dénomination de nouveaux intérêts locaux, et sous des engagements "apolitiques" presque sacrificielles ("vous savez, je n'ai pas beaucoup de temps, mais je veux bien travailler pour le bien de la commune"), on trouve assez fréquemment le vieux comportement "nimby", un mixte de corporatisme résidentiel et d'écologie privative, cohérent avec cette quête d'un bonheur solipsiste (un individualisme rural, jouisseur égoïste du bien commun urbain). Une configuration capable d'accorder tous ses suffrages à un candidat écologiste de passage se présentant face à des candidats socialement plus partageux.

Paradoxe achevé lorsque l'on sait que cet homo périurbanus, écologiste au petit pied, est aussi un des principaux fauteurs de pollution dans les zones urbaines. Résidant à l'écart des réseaux de transports en commun, réseaux de plus en plus déficients en lointaine périphérie à l'heure du tout automobile, l'homo périurbanus est un utilisateur non "précautionneux" du moteur à explosion pour lui et sa petite famille. Car en effet, comme le souligne Thomas Le Jeannic, "...tout ceci a un coût, en temps de transport quotidien, et en achat de voitures 40 % de l'ensemble des ménages périurbains disposent d'au moins deux voitures, contre 25% dans l'ensemble des ménages vivant en France. Un coût individuel, un coût social et un coût écologique lorsqu'on pense à ces véhicules habités d'une seule personne qui, le matin et le soir, et parfois 4 fois dans la journée, viennent bouchonner les pénétrantes urbaines, en de longues processions polluantes, et encombrer les parcs de stationnement disponibles en centre-ville."<sup>22</sup>

"En 1990, 4,5 millions de personnes se rendent chaque jour dans la ville-centre d'un pôle urbain pour travailler. Ils occupent près de la moitié des emplois circonscrits à ce périmètre contre un quart en 1962. La forte hausse du nombre des emplois n'a pas suffi à maintenir sur place les actifs résidant dans les villes-centres. (...) Au total, en 1990, la moitié des actifs habitant les couronnes périurbaines vont travailler dans le pôle, dont un tiers dans la ville-centre. (...) Ainsi le nombre d'actifs

---

<sup>22</sup> Le Jeannic (Th.).- op. cit. p.4.

<sup>23</sup> Ainsi, à titre d'exemple, près de 60% des fonctionnaires de la ville de Grenoble habitent dans une commune de banlieue ou dans une commune périurbaine. Il en est quasiment de même des autres fonctionnaires territoriaux (conseil général) et d'Etat (Préfecture, Rectorat) qui, occupant toute la journée les immenses parkings du boulevard Jean Pain, rendent difficile l'accès aux usagers de ces services administratifs.

pénétrant quotidiennement dans l'enceinte des villes-centres des pôles urbains n'a cessé de croître. Il a été multiplié par 2,3 de 1962 à 1990 et même par 4,2 pour les actifs provenant de la seule couronne périurbaine<sup>24</sup>.

Ces données statistiques et ces remarques montrent combien est grand le paradoxe d'un développement urbain dont les périurbains sont les vecteurs et les bénéficiaires, alors qu'ils s'opposent souvent aux différentes formes d'intercommunalité et de solidarité territoriale (notamment aux intercommunalités de transport ou aux plans locaux de l'habitat) que ce développement impose.

\* \* \*

Le périurbain n'est pas qu'un fait social et urbanistique que l'on peut observer avec le surplomb scientifique qui convient. Il ne s'agit pas là d'un simple mouvement de croissance urbaine particulier après tous ceux que la ville a connus dans le passé, mais bien d'un phénomène majeur qui manifeste un autre rapport au territoire de la ville et aux formes de cohésion socio-politique dont la ville a toujours été le lieu d'expression et, en quelque sorte, le laboratoire. Ce processus qui n'est pas propre à la France (voir par exemple la notion de *città diffusa* en Italie) contribue à l'augmentation de la fragmentation sociale et spatiale des territoires des aires urbaines et, peut être, conduit à la rupture de ce modèle de développement solidaire qui, peu ou prou, a toujours caractérisé le fait urbain en Europe. Certainement, il y a là matière à plus qu'un simple constat d'entomologiste désengagé.

---

<sup>24</sup> Le Jeannic (Th.)- op. cit p. 3.

# *III. DIAGNOSTICS*



# LA MISE EN ORDRE D'UN ESPACE CONTRADICTOIRE

*Nathalie Bertrand*

*Economiste – CEMAGREF*

Si le processus de périurbanisation interpelle à la fois les capacités de rayonnement des villes et la réceptivité des communes rurales dans les dynamiques de construction des territoires périurbains, ce sont bien les contradictions dont sont le siège ces espaces qui s'imposent à l'analyse.

La première contradiction concerne la proximité de la ville □ une ville source de richesses pour ces espaces sous influence (emplois à proximité, demande résidentielle et implantation de nouvelles populations), mais une arrivée de populations urbaines exigeantes en services (transport en commun, infrastructures scolaires et sportives,...) financièrement difficiles à assumer pour des communes aux capacités financières limitées. La contradiction s'impose ainsi au terme d'un rapport opportunités et contraintes qui fixe la "toile de fond" des scénarios auxquels sont confrontés ces espaces. La seconde contradiction se pose en termes de concurrences territoriales et de positionnement des communes périurbaines par rapport à l'agglomération centrale □ des potentialités de développement nouveau et une volonté de positionnement identitaire qui, s'il n'est économique, implique un double rapport de coopération et de concurrence (opposition). Enfin, la troisième contradiction est celle de l'organisation spatiale des espaces périurbains, entre des attentes urbaines liées à l'environnement et l'aménagement d'ensemble, et des choix propres plus ou moins affirmés, une recherche de degrés d'autonomie plus ou moins forte des territoires périurbains dans une dialectique de développement et d'aménagement.

C'est autour de ces contradictions que se jouent les dynamiques spatiales périurbaines et des rapports complexes entre l'agglomération centrale et sa périphérie ni plus tout à fait rurale, ni encore pleinement urbaine. C'est aussi autour de ces contradictions que se posent les enjeux de l'évolution de ces espaces et le risque de croissance d'un désordre spatial, social, politique et économique. Ce risque conduit ainsi à l'idée d'une nécessaire mise en cohérence (mise en ordre) de l'espace au regard du rapport entre les territoires

périurbains et l'agglomération centrale, mais également entre communes périurbaines.

La nécessité de cette mise en cohérence est renforcée par le fait que les espaces ruraux périurbains sont des espaces en mutation. Ces mutations sont de nature sociale - face au renouvellement de population et à l'arrivée de nouveaux actifs -, économique - avec la régression du secteur agricole et les aspirations d'autres formes de développement (économique - création de ZA, création de nouvelles polarités -, qualité et cadre de vie, intégration de l'environnement) -, spatiale face à une urbanisation galopante, de la régression du secteur agricole, des risques de mitage de l'espace, du nombre de résidences principales ou secondaires, ou encore de l'implantation d'infrastructures de transport. La question de la pression spatiale et de la nature des changements de fonctionnalités des sols s'impose au regard du développement et de l'évolution de ces espaces.

De plus, ces espaces ruraux périurbains se situent dans un contexte de concurrence territoriale. Ils interrogent en particulier d'un point de vue économique les ressources génériques ou spécifiques qu'ils sont à même de valoriser, ainsi que les processus de différenciation mis en place. Quelles sont les formes de cette concurrence dans le périurbain □ Comment se concrétisent-elles tant sur le plan économique et social que sur celui des recompositions territoriales, coopération ou opposition - défensive dans le cas d'un repli communal, offensive dans le cas de l'émergence de structuration supra-communale périurbaine □ Autant de questions sur les projets de développement mis en place et leurs conséquences spatiales.

Une "mise en ordre" de l'espace s'impose donc face à une complexité d'enjeux et de choix possibles. Elle est sans doute liée à des hypothèses sous-jacentes et à des représentations du développement dominantes aujourd'hui. Elle évoque plus simplement l'emboîtement d'outils et de politiques, leur impact spatial dans une optique de développement durable et dans un contexte de préoccupation environnementale, entre des

attentes urbaines et des revendications de marges de manœuvre de la périphérie.

Deux axes de réflexion vont alors structurer cette idée de "mise en ordre". Le premier est celui de la différenciation territoriale périurbaine et des projets de développement originaux qui se mettent en place. Le second est celui de la dimension environnementale comme facteur privilégié de dynamiques intercommunales.

### *Diversité des projets de développement et différenciation des territoires périurbains*

D'un point de vue économique, le contexte de concurrence dans lequel les territoires se situent, renforce les stratégies de valorisation de ressources et les processus de différenciation territoriale, la multiplicité des zonages ne faisant que renforcer cette concurrence. Ainsi, les territoires périurbains présentent une large variété de dynamiques et de modes d'organisation. Ils témoignent de processus de développement contrastés dans lesquels les facteurs non économiques apparaissent déterminants, qu'ils soient sociaux (avec les problèmes d'exclusion) culturels ou politiques. Le contexte de concurrence dans lequel ils se situent, renforce les stratégies de valorisation de ressources et les processus de différenciation territoriale.

Ainsi, un certain nombre de projets communaux fondent leur développement sur l'implantation d'activités économiques affirmant clairement une volonté de croissance économique, couplée à une recherche de différenciation à partir de l'idée de qualité : qualité des implantations et des ZA où le développement n'est plus seulement une attraction d'emplois et d'entreprises, mais se double de l'affirmation du territoire face à l'agglomération : qualité des services et des communications. C'est également l'émergence de nouvelles polarités qui se dessine autour de ZA à thèmes ou encore de concentration d'activités tertiaires en lien direct avec la ville-centre.

D'autres projets communaux – par rapport à la forte concurrence à l'implantation d'activités – modulent ce seul objectif de développement économique, pour appuyer leur projet de développement sur la préservation ou le renforcement du *cadre de vie* (ou qualité de vie) comme facteur de différenciation territoriale, et la recherche des marges de manœuvre par rapport à la ville-centre mobilisant des valeurs d'identité, de ruralité ... qui pourrait être lié à du "marketing territorial".

La mobilisation de la notion de *cadre de vie* s'appuie alors sur une triple dimension :

sociale au travers du développement de la vie associative, d'animation de bourg-centres (conjointement bien souvent à une maîtrise recherchée de l'afflux de population urbaine) : économique par le développement d'une économie de proximité fondée sur les services à la population (suscités par les besoins des nouveaux arrivants) et le renforcement de l'image du territoire : paysagère enfin, liée au milieu naturel, réaffirmant le rôle et la place de l'agriculture comme garante de l'entretien de l'espace, de l'image rurale et de sa symbolique.

La recherche rhône-alpine souligne cependant la diversité des conceptions admises du *cadre de vie*, et renvoie à la manière dont les élus la mettent en œuvre concrètement et la font évoluer dans une forte imbrication entre projet de développement et occupation de l'espace. Ainsi, l'analyse dynamique de ces processus révèle que des communes, ayant privilégié la voie de l'urbanisation et du développement économique, se retrouvent largement contraintes par de tels parcours. L'urbanisation non raisonnée (ou maîtrisée) a entraîné, d'un point de vue spatial, un enclavement des sièges d'exploitations agricoles et un mitage de l'espace, générant la montée en puissance d'une préoccupation de qualité du cadre de vie. De plus, une telle dynamique interroge quant à son degré de réversibilité par rapport aux options de développement privilégiées dans le temps. Les choix d'hier en matière de développement et d'aménagement spatial ont conduit à une occupation spatiale qui contraint aujourd'hui les choix de demain. C'est donc une relation complexe qui se définit ici, dans le temps, entre projet de territoire et occupation de l'espace.

Cette diversité de choix de développement et la volonté de jouer la carte de l'économie de proximité posent la question de l'organisation du territoire et de la prise en compte grandissante de l'environnement. Cela tient à la fois d'un discours aujourd'hui dominant mais va également bien au-delà, à travers une palette d'actions dans un contexte de concurrence territoriale exacerbée. Ces actions engagent différents échelons de gestion et d'administration, et interrogent à terme l'articulation entre niveau communal et supra-communal, ainsi que les outils mobilisés.

### *La question environnementale, facteur de structuration territoriale*

Le second axe de réflexion sur la mise en ordre de l'espace est celui de la place de la dimension environnementale dans le développement périurbain et de ce qu'elle génère en termes de structuration territoriale.

Longtemps la dimension environnementale a été négligée dans le développement territorial et a été le plus souvent associée à une pure logique conservatoire et biocentrique, limitée en France à 5 à 10% d'espaces sous zonage de protection qu'il convenait d'exclure du développement territorial. De plus, elle a souvent été identifiée à une solution de repli pour des espaces ruraux menacés de marginalisation, ou encore de contrainte pour des projets d'aménagement. Aujourd'hui la dimension environnementale interroge, à travers la relation activités humaines / milieux, la dynamique territoriale, son développement. C'est la préoccupation affichée dans les chartes de PNR, c'est plus généralement la gestion de l'espace, celle des capacités de charge des milieux ou celle de la gestion des risques et des pollutions.

Or, ce sont bien des difficultés d'articulation entre développement et environnement qui apparaissent. Elles sont de deux natures. Elle est tout d'abord spatiale avec l'inadéquation des découpages de gestion et d'administration. Si l'espace du développement territorial est lié à un découpage politico-administratif, il n'en va pas de même pour l'espace de l'environnement. Il est diversifié et implique des découpages multiples où chaque préoccupation environnementale engendre le sien. Le découpage est communal, voir supra-communal, pour la gestion foncière il est planétaire ou continental pour les émissions polluantes. La seconde difficulté est temporelle sur les divergences de pas de temps, entre le long terme pour les politiques environnementales, le moyen terme pour celles du développement territorial. L'environnement implique le long terme même si les actions à mener sont immédiates au regard de l'importance des enjeux liés à des atteintes majeurs ou à des irréversibilités sur le milieu naturel. Les politiques d'environnement et de développement sont ainsi parfois divergents si ce n'est dans certains cas contradictoires.

Cependant, au-delà de ces divergences, il semblerait que la place de la dimension environnementale dans la structuration territoriale soit au cœur de la question périurbaine. En effet, elle peut être abordée selon deux axes, la gestion des réseaux (déchets, assainissements, adduction d'eau

potable) et la gestion de l'espace, soulignant le rôle contrasté que l'environnement pouvait jouer sur la structuration intercommunale.

Dans le cas de la gestion des réseaux, la prise en compte de la dimension environnementale est relayée par des décisions politiques et des données techniques ainsi que par des procédures locales de mobilisation du niveau supra-communal. En effet, les périphéries urbaines sont particulièrement sensibles aux risques et nuisances par l'arrivée de nouvelles populations, la densification, l'implantation d'activités. De nouveaux besoins sont exprimés et posent un certain nombre de problèmes relatifs à la gestion des déchets, des ordures ménagères..... Les élus sont amenés à créer et gérer de nouveaux services, de nouveaux réseaux, qui financièrement favorisent une réflexion à l'échelle supra-communale et encouragent d'une part la mutualisation des coûts, d'autre part le regroupement intercommunal. La gestion des réseaux fait ainsi partie des premières compétences affichées par les EPCI, la délégation de compétence technique concourant ici à ancrer localement une dynamique de coopération.

La coopération intercommunale trouve cependant ses limites dans un projet commun de gestion de l'espace. Si la raréfaction de l'espace par rapport à l'urbanisation croissante et la concentration de population et d'activités apparaît comme une préoccupation croissante des communes, seuls 11% des EPCI affichent la gestion de l'espace comme axe de travail. La gestion de l'espace reste le plus souvent du ressort communal à travers les Plans d'Occupation des Sols, posant ainsi la question de la cohérence d'ensemble et son articulation avec d'autres outils de planification tels que les Schémas Directeurs et Directives Territoriales d'Aménagement.

Ce constat souligne la difficile délégation de compétences communales, où le foncier revêt un caractère stratégique pour la commune et un fort enjeu de pouvoir (ultime force de pouvoir communal cristallisée par le POS). La pratique va ainsi davantage dans le sens d'un repli de la gestion à l'échelon communal.

Ainsi, les structururations qui se mettent en place au sein de l'espace périurbain soulèvent d'autres questions sur ces tentatives d'organisation de l'espace. L'une d'elles porte sur le développement de pratiques intercommunales comment s'articulent-elles avec les récentes lois de coopération communales. Font-elles émerger des pratiques originales qui fonderaient une "spécificité" périurbaine. Ces interrogations soulèvent le problème du contexte politique local qui facilite ou au contraire inhibe une dynamique de coopération originale. Elle pose celui d'une possible structuration politique d'espaces "intermédiaires".



# UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE PERIURBAIN A PLUSIEURS NIVEAUX

*Nicole Rousier*

*Ingénieur d'Etudes CNRS - IREPD Grenoble*

La diversité des territoires périurbains est fort bien illustrée par la recherche sur "la construction de l'autonomie des territoires périurbains". Loin d'être un simple espace d'extension de la ville sur d'anciens espaces ruraux, le périurbain est composé de territoires, structurés par des dynamiques spécifiques de développement urbain et portés par des acteurs aux caractéristiques sociales, aux intérêts, et aux projets politiques originaux, c'est-à-dire différents de ceux de la ville dense ou des zones rurales. Le thème du développement économique est présent dans les analyses menées sur les cinq terrains étudiés, mais tient une place relativement modeste dans les discours et projets. D'une certaine façon, le développement économique s'efface derrière les thèmes de débat principaux que sont la défense de l'environnement et la construction d'une intercommunalité de projets. Mais il constitue en fait un aspect essentiel de ces enjeux de développement en périurbain : vigilance à l'égard d'une économie productive destructrice de l'environnement, nécessité d'offrir des services diversifiés et de qualité aux habitants, tentative de mutualisation intercommunale des dépenses d'investissement en matière d'aménagement économique, tout en maintenant l'autonomie communale par les ressources fiscales liées à la taxe professionnelle. Ce terme de développement économique local prend des sens différents selon les terrains étudiés, assez éloignés de la problématique du développement local développée par les économistes depuis une vingtaine d'années. On peut ainsi repérer trois facettes du développement économique périurbain mises en évidence dans les analyses de cas, mais également une communauté d'approche qui se construit en réaction à d'autres conceptions du développement économique local.

## *Les trois facettes du développement économique périurbain*

### *Une croissance de l'offre de services urbains*

Le développement résidentiel s'accompagne de la nécessité d'offrir et de gérer des services, tels que l'approvisionnement en eau, l'assainissement, les ordures ménagères. Ces services sont bien sûr des services environnementaux, au sens de la gestion économe des ressources naturelles, de la protection de la santé et de l'environnement. Mais ce sont également des "services urbains", ou appelés pendant longtemps ainsi, au sens où ils sont apparus historiquement pour répondre aux difficultés de vivre ensemble dans les villes denses. Les résidents périurbains, venant de la ville dense, considèrent l'offre de ces services urbains comme une norme à respecter dans le périurbain, même si les nouvelles formes urbaines rendent plus délicate la gestion technique et financière de ces services.

La recherche met en évidence la revendication politique croissante d'une compétence technique spécifique des élus périurbains en matière de services environnementaux. Le fait même de qualifier ces services urbains de services de défense de l'environnement est révélateur de l'imbrication entre développement économique et environnement pour le périurbain. On peut parler d'une entrée en politique (de l'environnement) de ces domaines dits techniques, dont la présentation économique reste à faire (contrats entre les collectivités et les entreprises concernées, montant des investissements et des coûts de fonctionnement, nombre et qualité des emplois). Pour le moment, l'approche économique semble se réduire à une évaluation financière approximative, justifiant une intercommunalité de gestion de ces services, puisque les montants en jeu (qui ne sont jamais clairement présentés) dépassent les capacités communales de financement.

### *Le développement d'une économie résidentielle*

Dans quelques cas, le développement économique est abordé sous l'angle du développement d'une économie de proximité, ou plutôt d'une économie résidentielle, dans la mesure où les activités en question répondent à une demande en croissance des ménages résidents. Il s'agit, dans ce cas, du développement des commerces et des services aux ménages, y compris des services publics, et des emplois correspondants. Mais le plus souvent, les perspectives d'évolution de ces activités sont plus présentées en termes de centralités périurbaines, à créer ou à conforter, qu'en termes de développement économique ou d'emploi. La nécessité de fournir des services (y compris des services de mise à disposition des produits) à proximité de l'habitat résidentiel est pourtant, dans un premier temps, le facteur essentiel de création d'entreprises et d'emplois en périurbain. La concentration de ces activités (dans des centres périurbains ?) est une condition de leur efficacité ou de leur rentabilité.

### *L'aménagement et la gestion des zones d'activité*

Cette compétence est une des plus discutées dans l'émergence progressive d'une intercommunalité en périurbain, mais apparaît comme une composante essentielle d'une politique de développement économique. Il s'agit de proposer, dans une optique de zoning fonctionnel, des espaces d'accueil d'entreprises qui permettent aux responsables locaux d'afficher des objectifs :

- \* d'anticipation du développement des entreprises et de contrôle de leur localisation ;

- \* de maîtrise des rentrées financières permettant de financer l'aménagement et les services publics.

Les réflexions économiques sur la nature des entreprises susceptibles de s'implanter ou dont on souhaite favoriser l'implantation, ne sont souvent pas évoquées. Et pourtant, deux exigences contradictoires risquent d'émerger :

- \* d'une part, une demande préférentielle d'accueil d'entreprises respectueuses de l'environnement, à forte valeur ajoutée, dont la nature des emplois est proche de la composition sociale de la population résidentielle, demande portée par les habitants et leurs représentants institutionnels ;

- \* d'autre part, des stratégies de localisation (ou de délocalisation) d'entreprises polluantes ou mal acceptées en tissu urbain dense, fortement consommatrices d'espaces (établissements manufacturiers, entrepôts).

La nature des activités et les stratégies d'entreprises n'apparaissent guère comme des enjeux de réflexion pour le développement local, alors que l'on constate deux types de localisation privilégiée des entreprises en périurbain :

- \* une concentration importante d'entreprises dans les villes et bourgs industriels anciens, progressivement intégrés dans les aires urbaines qui restent des pôles industriels (au sens de l'industrie manufacturière), dans une structuration spatiale métropolitaine ;

- \* une concentration d'établissements récents sur les zones aménagées à proximité des échangeurs autoroutiers et qui bénéficient d'une bonne accessibilité à l'ensemble de leurs marchés.

La diversité des activités et des politiques locales d'aménagement économique que recouvre le terme de développement économique en périurbain ne doit pas masquer une certaine unité d'approche du développement économique qui se construit en opposition ou en référence à d'autres perspectives.

### *Ni développement local "fordiste", ni développement économique métropolitain*

La croissance périurbaine repose sur la croissance démographique, l'évolution des localisations résidentielles autorisée par la mobilité généralisée. Les emplois suivent ou suivront, mais la localisation des activités économiques n'est nullement motrice dans ce processus. Bien plus, les choix résidentiels du périurbain relèvent d'une sorte de mise à distance de la ville dense, diversifiée, multifonctionnelle, mise à distance des quartiers d'habitat social, mais également mise à distance des zones fortement marquées par la présence d'activités économiques. L'exemple de la fusion Chambéry-Bissy en 1960 (présenté dans l'étude sur le district de la Cluse de Chambéry) est très éclairant : en pleine période de croissance marquée par des objectifs de production et de consommation de masse, dite de croissance "fordiste", "pour avoir une ZUP, il fallait annexer Chambéry le Vieux, pour avoir une ZI, il fallait annexer Bissy". Quarante ans plus tard, on est passé à un tout autre modèle de développement économique et urbain : loin des ZUP, loin des Zones Industrielles !

Il n'est pas question de suggérer que le périurbain n'accueille que des ménages de cadres supérieurs, car diverses études ont montré que le périurbain est aussi le territoire d'accession à la propriété des familles les plus modestes, mais dans tous les cas, la

localisation résidentielle en périurbain signifie un éloignement des lieux de travail :

\* pour les familles modestes, une façon de marquer une trajectoire sociale ascendante en quittant les banlieues d'habitat et d'emploi populaires ;

\* pour les cadres, peut-être est-ce une façon de se protéger de l'emprise du travail, en mettant en avant l'importance de la proximité de la nature, de la tranquillité de l'environnement résidentiel, loin de l'agitation professionnelle, même si dans les espaces aux marges de la ville dense, les caractéristiques sociales des résidents sont assez voisines des caractéristiques des emplois.

De façon générale, dans une période de très fort chômage, les résidents périurbains ne sont pas les plus touchés. Si le développement périurbain est en phase avec la croissance du taux de chômage, les stratégies résidentielles sont plutôt de se démarquer des espaces de localisation des entreprises industrielles en difficulté et des quartiers de chômeurs. Les résidents périurbains ont, au moins pour un membre de la famille, un emploi ; ils participent à la transformation de l'économie des villes, en occupant des emplois de services, des emplois de conception, de gestion, de mise en oeuvre des nouvelles technologies. Ces hypothèses demanderaient à être étayées et ne prennent pas en compte les difficultés de certains jeunes ou de certaines familles, mais elles permettent de comprendre l'importance secondaire donnée aux questions de développement économique local.

Non pas que les populations ne se sentent pas concernées par le développement économique, mais elles le pensent et le vivent à un niveau spatial plus vaste que celui de la

commune ou d'une intercommunalité périurbaine, celui de l'agglomération urbaine. Cet espace aux contours flous, métropole ou région urbaine, est celui du bassin d'emploi, des relations inter-entreprises, celui des institutions économiques. Le développement économique local, analysé par les économistes comme la mobilisation d'acteurs économiques pour construire ensemble des ressources spécifiques au niveau local, se conçoit à ce niveau-là, bien plus qu'à celui du périurbain résidentiel.

Parler de développement économique dans le périurbain implique de penser ce développement à plusieurs niveaux spatiaux : développement d'une économie résidentielle ou de proximité, assurant la fourniture d'offre de services de qualité à la population, qu'il s'agisse de services publics, privés, urbains ; développement d'une économie productive au niveau de l'agglomération, qui fait de l'aménagement de certaines grandes zones, en deuxième couronne, un enjeu non seulement pour les collectivités d'accueil mais également pour l'ensemble des institutions participant au développement de la région urbaine. Ces deux approches sont importantes, mais ne correspondent pas à la revendication portée par certains élus périurbains sur l'équilibre habitat/emploi. Sous couvert d'équilibre, il s'agit en fait de poser une question essentielle, qui est celle des ressources financières de ces communes périurbaines en croissance, du poids respectif de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle, et du niveau spatial de gestion de ces impôts pour assurer tant le financement de la croissance que la rénovation urbaine dans les villes centres et les quartiers d'habitat populaire.

# VERS UNE NOUVELLE AGRICULTURE

André Fleury

Agronome - ENSP/INRA-SAD

L'Europe a longtemps défendu un modèle d'agriculture intensive, dont la réussite s'est mesurée par l'accroissement considérable de la production et l'autonomie alimentaire intérieure et dont la finalité était fondée sur une base sociale : la parité des revenus entre l'agriculture et les autres activités. Mais déjà, un autre objectif politique émergeait : maintenir le territoire habité. Il a contribué à dessiner le développement local, dont la traduction agricole est la multifonctionnalité. Elle devient le mot-clé d'un nouveau modèle d'agriculture européenne.

Maintenant, deux agricultures coexistent :

\* l'une reste orientée vers la production, et les filières agro-alimentaires ou agro-industrielles ; l'exportation reste un enjeu majeur pour ses entreprises ;

\* l'autre veut participer à un développement local intégré, et redonne un sens au mot paysan.

Cependant, le contexte mondial de libéralisation des échanges oblige à clarifier la multifonctionnalité. Dire que l'agriculture produit simultanément des denrées agricoles et des aménités rurales, qui identifient le cadre de vie de la société, est généralement accepté, même si cette locution est mal traduisible à l'international.

## *Un renouvellement des relations ville /*

### *campagne*

Les modes de vie citadins attendent maintenant la nature dans la ville, souhaitée au quotidien, des pratiques de loisir au lieu d'habitat. Même l'activité économique cherche un tel cadre qui conforte l'image de l'entreprise et offre une autre ambiance de travail. Aussi, les franges rurales/urbaines sont-elles paradoxalement au centre de l'urbanisation contemporaine, au prix de transports individuels et de réseaux viaires accrus. La campagne, manière citadine de voir l'espace rural, est désirée dans ses différentes composantes : l'agriculture sans doute, mais

aussi l'eau, la forêt et les parcs et jardins domaines publics ou privés.

La ville se déclinant en vert, la planification répond par le mixage spatial et veut maintenir durablement les espaces ouverts dans ou à proximité du bâti. De nouveaux outils d'urbanisme portent alors des conceptions plus intégrées et plus anticipatrices du projet urbain. Le schéma directeur devient le schéma de cohérence territoriale, conçu à l'échelle de l'agglomération ; notion géographique qui tend à devenir une entité territoriale.

La crise entre agriculture et société se décline selon quatre registres principaux :

L'environnement. La société a pris conscience que l'agriculture moderne pouvait dégrader gravement l'environnement. Cela a d'abord fait rejeter l'usage des intrants agrochimiques, et fait émerger des systèmes de culture connotés idéologiquement (agriculture biologique, notamment). Sans guère y adhérer, les agriculteurs ont été convaincus de réviser leurs systèmes de culture ; l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement joue désormais la précision technique et l'intégration des paramètres environnementaux. Le public reste encore sur la référence du bio, maintenant soutenue par de grands distributeurs.

Le paysage. La critique s'appuie sur les registres du patrimoine : perte des paysages et appauvrissement de la biodiversité. Le public ne voit plus en paysage les formes spatiales de l'agriculture moderne. Parce que, entre autres, la pensée sur les rapports ville / campagne ne se construit plus dans l'intimité familiale ou de la société locale. Les références citadines de paysage, nourries de souvenirs et d'appréhension, se figent d'autant plus qu'elles sont mobilisées comme images avec lesquelles des industriels ornent leurs produits et des agriculteurs vendeurs en direct la partie visible de leur bâti.

La qualité. Sa dégradation a été ressentie à la fois en terme de sûreté alimentaire et du plaisir de manger, engendrant des exigences d'une part de traçabilité qui opère une véritable révolution dans les filières agro-alimentaires, en retirant une partie de leur pouvoir aux



firmes et d'autre part de certification par les terroirs, lieux de qualité socialement reconnus, et les labels, garantie de modes de production.

Le coût de la politique agricole commune (PAC). L'envol des dépenses de soutien à la politique d'exportation a provoqué une forte réaction. L'opinion publique n'est pas hostile en soi au financement public pour l'agriculture, s'il est orienté vers la défense du territoire. C'est le sens de la nouvelle PAC, qui substitue peu à peu l'engagement territorial contractuel au soutien à l'exportation.

Ainsi, villes et citoyens attendent l'avènement d'une nouvelle agriculture, dont le mot clé est le territoire. La gestion environnementale et paysagère, la référence de qualité, le maintien de l'occupation humaine deviennent les mots clés politiques. Les schémas directeurs insistent sur ces objectifs, s'ils annoncent vouloir l'agriculture, comme en ceinture verte d'Ile-de-France, ils visent en réalité le maintien de formes rurales près de la ville, irréductibles à la seule agriculture.

### ***Quels systèmes pour la nouvelle agriculture***

Corollairement, les agriculteurs qui s'impliqueront doivent tenir deux caps : reconquérir leur légitimité auprès de l'opinion et produire des systèmes respectueux du contexte international. Les systèmes spécialisés d'implication locale sont dans le vent ; leur définition commune est leur ancrage dans une appartenance locale définie, explicitée à la fois par la campagne et la proximité des citoyens : ils ont leur autonomie économique.

La spécialisation en produits fermiers se développe au voisinage des espaces de campagne protégée, près d'habitat permanent (villes) ou de vacances. Ces systèmes de petite dimension pratiquent la vente directe et s'inscrivent dans des images de tradition artisanale et de savoir-faire. Proches d'eux, les produits d'appellation d'origine contrôlée ajoutent un ancrage de terroir rigoureux<sup>25</sup>. Ces systèmes, et encore plus l'agritourisme et les exploitations vendeuses de loisir (cueillette, activité équestre, etc.) mettent en valeur les paysages de campagne.

Des systèmes d'activités sociales se spécialisent et se focalisent sur la lutte contre l'exclusion sociale et la réinsertion professionnelle. L'élevage des petits animaux, mais surtout la production de fruits et légumes sont favorables, du fait du besoin de main d'œuvre du secteur, et du fait du rapport direct

<sup>25</sup> L'organisation mondiale du commerce recommande prudemment de les reconnaître en matière de vin au moins.

de responsabilité entre l'homme et le produit (les serristes disent de la tomate qu'elle rend ce qu'on lui donne). Ainsi existent les exploitations légumières pour l'insertion économique, les Centres d'aides par le travail, les jardins communautaires. L'agriculture de plaisance devient un acteur important, sous différentes formes : le jardinage est l'objet d'un engouement considérable, et des activités agricoles (élevage équin, viticulture, oléiculture) sont de plus en plus pratiquées en loisirs.

### ***Le renouvellement des politiques publiques***

Des politiques publiques accompagnent ces mutations et représentent l'engagement public envers la légitimité durable de l'agriculture. Les unes délimitent des territoires assortis de règles spécifiques : d'une part localement, la zone d'agriculture protégée (ZAP) introduite en 1999, qui s'impose comme servitude aux documents locaux d'urbanisme<sup>26</sup>, et d'autre part régionalement, le parc naturel régional.

Les autres se placent à l'échelle des exploitations : elles sont dorénavant intégrées par le contrat territorial d'exploitation, mis en œuvre par l'Etat, avec l'appui de l'Union européenne. Si les premiers signés reprennent seulement les mesures agri-environnementales, les nouveaux sont plus variés dans leurs objets. De plus ils contribuent à diffuser le concept de relation contractuelle entre l'agriculture et les pouvoirs publics.

Cependant, nombre de ces interventions risquent d'être mises hors-jeu à l'international, car la rémunération publique de la coproduction territoriale peut être interprétée comme une distorsion de concurrence. Cela pose clairement la question de savoir si la rémunération publique des aménités peut être clairement distinguée du soutien à la production et exigera un approfondissement théorique.

Le concept de campagnes à la production agricole non commercialisable est-il viable ? Il est de fait en usage en forêt périurbaine, où l'aménagement récréatif s'oppose à une gestion forestière rigoureuse (le bois est trop médiocre pour être qualifié de bois d'œuvre). Une question voisine se pose en Ceinture Verte d'Ile-de-France (80 000 ha cultivés) où la pollution risque de prohiber l'usage alimentaire de sa production, dont la logique ne serait plus alors que paysagère et environnementale. Un nouveau zonage émerge distinguant les régions agricoles banales, soumises aux marchés mondiaux, des

<sup>26</sup> Le zonage de handicap est assorti d'indemnités en montagne (au-dessus de 600 m), et en périurbain (densité démographique supérieure à 1000 hb/km<sup>2</sup>).

territoires dédiés à être campagne, avec, comme production agricole, les produits locaux et les biocombustibles.

En conclusion, la nouvelle agriculture développe rapidement ses systèmes innovants avec des soutiens politiques et l'assentiment du public. Mais son succès impliquera plus

d'organisation, et, dans l'avenir, des séparations spatiales rigoureuses (à l'instar de la définition spatiale des appellations contrôlées). C'est la voie du développement local qu'illustrent déjà de quasi parcs de campagne.

# UN PERSONNEL POLITIQUE INEDIT

David Guéranger

Doctorant - RIVES ENTPE, Vaulx en Velin

L'hypothèse que nous souhaiterions tester dans cette courte contribution décline, en des termes sociopolitiques, le point de vue initial de la recherche collective<sup>27</sup> : les territoires périurbains seraient en mesure de produire, à l'échelon intercommunal, certaines démarches spécifiques liées à leur positionnement hybride entre milieu urbain et milieu rural.

A notre niveau, nous proposons donc de rechercher la manière dont certaines caractéristiques des communes périurbaines peuvent influencer sur les logiques et les modalités de recrutement du personnel politique communal et, partant, de leurs représentants au niveau intercommunal<sup>28</sup>.

Ce point de vue présente à notre avis un double intérêt – une double originalité – vis-à-vis des contextes scientifique et administratif de notre recherche : tout d'abord, elle se place en décalage par rapport aux analyses traditionnelles du pouvoir local, dominées par les notables ruraux et les élites urbaines ; ensuite elle permet de sortir, l'espace d'un moment, d'un discours dominant sur l'intercommunalité où les centres urbains sont érigés en modèles<sup>29</sup>, alors que les autres territoires font figure de résistants. Trois éléments nous semblent devoir encourager un effort de réflexion sur les spécificités des élus du périurbains.

En premier lieu, la population périurbaine se caractérise par une origine différenciée : alors qu'une partie de la population est d'origine locale, une autre partie se compose de familles venues s'installer en périphérie des villes dans les années 60. Ces familles sont à la fois plus jeunes, plus nombreuses, et accèdent bien souvent à la propriété. Or il semble que

ces populations nouvelles tendent progressivement à acquérir un monopole sur les dynamiques sociales et politiques du territoire,<sup>30</sup> alors même que les agriculteurs disparaissent des scènes politiques locales<sup>31</sup>. On peut donc légitimement supposer que ces migrations géographiques se traduisent politiquement par l'avènement de nouveaux élus communaux, porteurs de revendications nouvelles sur le cadre de vie, l'environnement naturel ou encore le patrimoine bâti.

En second lieu, les élus du périurbain semblent tirer parti d'une évolution plus générale marquant le fonctionnement des structures intercommunales. En effet, le travail de coopération relève au quotidien d'une double dimension : une dimension politique qui vise à agréger des intérêts territoriaux différents, et une dimension technique qui renvoie, entre autres, à la construction d'une expertise. Or, nos observations tendent à montrer qu'un glissement s'opère vers la deuxième dimension au détriment de la première. En d'autres termes, nous constatons une forte technicisation des dossiers intercommunaux et, partant, des élus les plus impliqués. De façon corollaire, un certain nombre d'enjeux politiques se trouvent progressivement neutralisés. Ainsi, ces types de transformation, qui ne sont certes pas exclusivement périurbains, trouvent malgré tout sur ces territoires une résonance particulière qui contribue, selon les mots d'un élu, à rétablir une forme "d'équilibre intellectuel" entre une ville et sa périphérie.

Enfin, le territoire périurbain semble également s'appuyer de façon originale sur la pérennité des découpages intercommunaux. D'une part, pour les communes extérieures à l'agglomération, les frontières institutionnelles constituent une forme de rempart juridique qui permet d'endiguer, sur le plan institutionnel, un phénomène de développement en tâche

---

<sup>27</sup> E. Marcelpoil (dir.), N. Bertrand, S. Martin, A. Faure, D. Guéranger, C. Ribot, E. Marc, *La construction de l'autonomie des territoires périurbains*, Programme Fédérateur Environnement, Région Rhône-Alpes, février 2000.

<sup>28</sup> Nous nous appuyons à cet effet sur plusieurs résultats empiriques de notre recherche collective, et tout particulièrement sur sa partie chambérienne.

<sup>29</sup> Nous avons notamment exposé ce point de vue dans D. Guéranger, "Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR" in *Politiques et Management Public*, n°3, septembre 2000.

---

<sup>30</sup> On pourra se reporter à la contribution de J.-R. Cohen dans G. Larcher, *Ville et campagne ensemble*, Actes du colloque sur les espaces périurbains, Sénat, 10 février 1999.

<sup>31</sup> C'est l'objet d'une partie de la thèse de G. Vianey, *Agriculture, urbanisation et documents d'urbanisme dans l'agglomération de Chambéry*, thèse de Géographie, dir. J. David, IGA, 1987.

d'huile difficilement contrôlable sur le plan urbanistique. D'autre part, la résistance des périmètres institutionnels offre souvent pour ces communes la possibilité d'entamer de nouveaux chantiers d'action publique sans remettre nécessairement en cause les équilibres

de pouvoir existant. Dans un environnement caractérisé par des transformations démographiques morphologiques et culturelles fortes, cette solidité peut s'avérer particulièrement adaptée et réconfortante.

## *IV. TEMOIGNAGES*

# LA GOUVERNANCE, CONTREPOIDS DES LOGIQUES DE FIEFS

*Michel Gérodolle*

*Président de la Commission Aménagement du Territoire du Parc Naturel des Bauges*

## *Les "dosages" entre le fief, la gouvernance et la technocratie*

Toute démarche d'Aménagement du Territoire doit être portée (initiée ou "récupérée" ?) par un élu d'un "statut" suffisant pour être crédible, tant auprès de ses "pairs" que des partenaires socioprofessionnels et associatifs (et des citoyens ?), et cela introduit forcément une certaine dose de logique de fief. Mais, cet élu, pour que la démarche soit menée efficacement et comporte des résultats concrets (mais éventuellement aussi par conviction et déontologie personnelles) associera à l'élaboration et à la mise en œuvre du Projet de Territoire, les "forces vives" évoquées ci-dessus. Si cela a lieu suffisamment à l'amont de façon suivie et structurée, avec transparence et sincérité, une certaine dose de "gouvernance" aura été introduite. Ce sera encore plus naturel si une période de "préfiguration" suffisante a permis de créer une mobilisation des acteurs et des habitudes de travail en commun. Mais ensuite, les techniciens de la démarche, par leurs compétences, ont un devoir de propositions qui, s'ils en abusent et si les élus et leurs partenaires l'encadrent mal (voire l'encouragent par manque de volonté démocratique) peut dériver en un véritable pouvoir de fait. Une dose plus ou moins importante de "technocratie" est ainsi introduite.

En ce qui me concerne, mon objectif, en entrant au Conseil Municipal de Chambéry en 1989, était d'y valoriser mon expérience de fonctionnaire de l'Équipement, en matière d'Aménagement du Territoire et d'Urbanisme. Cela m'a conduit très naturellement à jouer un certain rôle depuis leurs débuts, dans des démarches de Projet de l'Agglomération chambérienne (au sens large du terme), et dans celles des deux Parcs Naturels Régionaux de

Chartreuse et du Massif des Bauges. Et, toute modestie mise à part, j'ai été l'initiateur et je suis l'animateur des coopérations "urbain-rural" d'abord opérationnelles, et progressivement plus stratégiques entre ces

trois démarches. J'ai pu jouer ainsi un certain rôle dans ces trois démarches du fait que chacune d'entre elles ne relève pas trop de la logique de fief, et que je ne pouvais vraiment plus jouer au technocrate<sup>32</sup>. Et que, c'est évidemment encore plus vrai pour la démarche de coopérations entre les trois.

## *L'Agglomération de Chambéry*

La structuration du Nord d'Aix-les-Bains au Sud de Montmélian était au cœur du programme de Louis Besson dès l'origine, en particulier pour maîtriser et valoriser à la bonne échelle de projet, la liaison ferroviaire Lyon / Turin, et sa gare d'interconnexion avec le Sillon Alpin.

La préfiguration commençait au lendemain des élections, effectivement autour de la consultation de la Région sur le Schéma Directeur National des Lignes Grandes Vitesses, démultipliée par elle dans les Départements (89 - 90). Son mode de fonctionnement et ses résultats appelaient une suite.

Le Syndicat d'Aménagement et de Développement de la Région d'Aix-les-Bains, Chambéry, Montmélian (S.A.D.R.A.C.M.) était créé dans l'automne 90, et l'ensemble des élus des trois SIVOM de base me choisissaient comme Président, en tant qu'"élu technique" et avec engagement de ma part de remise en cause de mon mandat chaque année. Cette clause traduisait bien le souhait des 56 maires concernés de tous bords politiques, et sur un territoire comportant la moitié de la population savoyarde et bien plus de la moitié des forces économiques et sociales, de vérifier l'absence de tendances tant technocratiques que de fief politique.

Des commissions très ouvertes étaient mises en place, attiraient très largement des partenaires et dégageaient des constats et des propositions d'orientations, principalement

---

<sup>32</sup> je suis en effet un élu de rang très modeste et j'ai "mon pouvoir derrière moi" : j'ai notamment été D.D.E. de la Savoie de 1977 à 1984, c'est-à-dire avant la Décentralisation, à une période où l'on pouvait parler de fief administratif (et de technocratie affirmée).

d'une part en matière de transports et déplacements, d'autre part d'agriculture périurbaine, et une certaine prise de conscience des dangers de poursuite des tendances "naturelles".

L'expérience de quelques années ayant prouvé que la logique de Louis Besson était bien celle annoncée, il pouvait lui-même créer et prendre la présidence de Métropole Savoie en 1995 - 1996 sans encourir le soupçon de logique de fief. Il était devenu indispensable qu'un élu d'un tel "statut" auprès de ses pairs et des partenaires prenne le relais pour donner l'élan définitif à une démarche de cette importance.

### *La démarche des Parcs Naturels Régionaux*

Là aussi il s'agit d'un ensemble un peu supérieur à 50 communes pour les deux nôtres, mais plutôt autour de 100 pour d'autres en France. Les couleurs politiques étant généralement variées, l'adhésion, l'approbation de la Charte et du Plan par chaque Conseil Municipal étant nécessaire, et leur durée maximale de validité étant de 10 ans, toutes les décisions tant d'orientations que de mise en œuvre ne peuvent être prises de fait, qu'à la quasi-unanimité. Et toutes les actions reposant sur la mobilisation des acteurs socioprofessionnels, ceux-ci jouent un rôle important dès leur préparation.

D'ailleurs, la démarche, entièrement à l'initiative des communes, commence par une préfiguration de plusieurs années (de 1991 à 1995 pour les nôtres) pendant laquelle, sous forme associative, les élus et "les forces vives" apprennent à travailler ensemble, en mettant en place l'ensemble des structures de travail (notamment les commissions) en constituant progressivement une équipe technique et en élaborant le Projet de Charte du Parc. Celle-ci doit avoir un contenu suffisant pour être reconnue par la Région et l'Etat, et doit être approuvée par l'intégralité des communes constituant finalement le Territoire.

La structure légale imposée par le Ministère à la création, est le Syndicat Mixte, E.P.C.I. dont le Conseil n'est composé que des délégués des communes. Mais, l'association des forces vives, socioprofessionnels, représentants de toutes les activités économiques, sociales et environnementales, est sauvegardée par les commissions, dans lesquelles ils demeurent généralement majoritaires, et dont la Présidence leur est couramment confiée.

En Chartreuse, le Président fondateur, Pierre Baffert, était Maire en début de préfiguration, et, en fin de présidence, était simplement délégué de sa commune sans être Conseiller Municipal. La logique de fief

semblait donc peu présente, et je pense qu'il en a été de même avec son successeur Robert Fiat, Maire de Saint Egrève, qui ne veut d'ailleurs plus continuer.

En Bauges, le Président André Guerraz peut éveiller le soupçon de logique de fief. Cependant, la composition du Bureau, y compris dans la répartition des Vices-Présidents et les Présidences et les responsabilités dans les commissions, traduisent la diversité dans les tendances politiques et les positions socioprofessionnelles. J'en sais quelque chose puisque je suis Président de la Commission Aménagement du Territoire, importante et active, après avoir été celui d'une Commission "urbain - Rural" qui vivotait, mais me permettait déjà de siéger au Bureau du Syndicat Mixte, avec voix consultative.

### *La démarche de coopération entre Chambéry et les deux Parcs*

Chacun des Parcs a proposé d'associer à la démarche les "Villes portes" qui l'entouraient, pour tenir compte dès l'élaboration du Projet du Territoire à logique majoritairement rurale, des besoins et demandes des urbains, notamment en matière de produits agricoles et de loisirs de proximité. Les réflexions ont souligné que ces besoins et demandes pouvaient devenir un élément fondamental de la réussite du Projet du Parc, à condition de les rendre plus acceptables et plus solvables. Des coopérations se sont donc progressivement établies entre producteurs et consommateurs de proximité (produits agricoles, loisirs, culture etc...) à partir d'actions très modestes et concrètes. Ainsi, le Marché de Noël et autres événements en ville ou dans les Massifs, constituent en même temps, circuit court de distribution et progrès de la connaissance de l'autre.

Ces partenariats ont intégré des jumelages scolaires, les mises en commun de système d'information - communication, etc... et débouchent depuis deux ans sur l'aménagement du Territoire<sup>33</sup> et, tout récemment, sur le difficile domaine social avec la réintégration de personnes en difficulté.

Dans le même temps, la coopération en matière d'Aménagement du Territoire a connu

---

<sup>33</sup> Le développement des coopérations opérationnelles a vraiment pris son essor avec la création en 1998, dans les services de Chambéry, d'une Mission Parcs à plein temps bien intégrée dans les trois équipes. Cette création a été facilitée par la reconnaissance en tant qu'Agenda 21 urbain-rural par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, lauréat de son Appel à Projet de 1997.

une étape importante, lorsqu'en 1998-1999, le Bureau du Parc des Bauges m'a demandé de mettre en place et d'animer une commission ad-hoc, et m'a désigné au sein de la délégation de trois élus pour représenter le Parc au sein de l'élaboration du Schéma Directeur de Métropole Savoie. Les Bureaux d'Etudes de ce dernier collaborent maintenant régulièrement avec plusieurs chargés de mission du Parc, à commencer par celui de l'urbanisme. Et le Secrétaire Général de Métropole Savoie participe assidûment à la Commission Aménagement du Parc. La conjugaison des efforts pour maîtriser la périurbanisation me paraît ainsi bien amorcée.

Une évolution parallèle est amorcée avec la Chartreuse, avec un décalage d'un an, lié à d'autres difficultés (que nous évoquerons plus loin). J'ai notamment été désigné par ce Parc également pour le représenter à Métropole Savoie avec deux autres de ses élus ; le recrutement d'un chargé de mission urbanisme et la mise en place d'une Commission Aménagement du Territoire sont bien décidés, mais reportés pour le moment.

J'ai proposé à chacun des deux parcs de poursuivre en leur sein le même genre de travail, mais sans faire partie du prochain Conseil Municipal de Chambéry. Je pense être ainsi mieux placé vis-à-vis des autres villes-portes et agglomérations de proximité pour leur proposer le même engagement. Je suis conscient de prendre ainsi le risque d'être éliminé par les élus tant du Parc que des Villes, en ne faisant plus partie "des leurs". A contrario, si mon expérience se développe, ce sera une preuve de plus que la gouvernance peut jouer un rôle de contrepoids aux logiques de fief.

#### *Les "effets déviants" de la politique de Contrats Globaux de Développement (C.G.D)*

Cette politique était censée répondre à un effort louable de cohérence transversale des aides sectorielles de la Région, devant, de plus, favoriser l'émergence des Pays au sens de la Loi Voynet.

Dans la réalité, la Région a ainsi, volontairement ou non, retenu des territoires qui ne tenaient aucun compte de l'existence ni des Parcs Naturels Régionaux (pourtant portés par la Région mais ni par le même Vice-Président, ni la même Direction, ni la même commission = cloisonnements étanches !) ni des agglomérations au sens Schéma Directeur, futur Schéma de Cohérence Territoriale.

Cela n'a pas eu d'importance dans le cas comme le C.G.D. de l'Espace Métropole Savoie, qui regroupe une grande partie de Métropole Savoie et le "cœur" du Parc des

Bauges. Cela se passant au moment des élections législatives, on pouvait voir l'amorce d'un "fief" pour un candidat important mais manquant d'assise territoriale ? En réalité, les responsables de l'agglomération et du Parc ont tout simplement aidé leurs communes respectives à "aller à la soupe" et le groupe de pilotage n'a pas survécu à la signature du contrat.

Malheureusement cela n'a pas donné le même résultat côté Chartreuse ! Le territoire du Parc Naturel Régional a été "dépecé" jusqu'à son "cœur" entre trois C.G.D., initiés chacun par un élu dans une "perspective de fief" et annonçant clairement l'objectif, la préfiguration de pays :

\* Avant-Pays Savoyard : Toute la Chartreuse - 73 (Canton des Echelles), avec l'Ouest de l'Epine et la Chautagne (partie rurale de Métropole Savoie). Le Syndicat Mixte est créé avec embauche d'un Secrétaire Général et une vie politique et économique réelle.

\* Pays du Voironnais : Canton de Saint-Laurent-du-Pont (y compris Saint Pierre de Chartreuse !) avec la Communauté d'Agglomération de Voiron. L'"accouchement" est plus difficile.

\* Pays du Grésivaudan : Les Balcons Ouest de Chartreuse avec la partie Nord du S. D. de l'Agglomération et partie de Belledonne. Seuls les Balcons Sud de Chartreuse et le versant chambérien (notamment Saint Cassin et Saint Baldoph) sont suffisamment fidèles au Parc pour refuser "d'aller à la soupe". En termes de "fiefs", cela prouve bien que les dangers ne viennent pas des agglomérations !

La Région s'efforce depuis un an de rétablir la cohérence entre ses politiques : elle a accepté que le Parc de Chartreuse propose un contrat territorial, en cours d'établissement, pour "resserrer les rangs". Et elle vient de faire passer les Parcs sous la responsabilité du Vice-Président et du Directeur en charge des Politiques Territoriales. Enfin elle a engagé un audit - Evaluation de sa politique en matière de Parcs Naturels Régionaux, y compris son articulation avec ses autres politiques.

#### *La survivance tenace du niveau départemental*

Les Conseils Généraux encouragent de fait les logiques de fiefs, généralement au bénéfice d'un important Conseiller Général de leur majorité (action directe !), et éventuellement de leur minorité qui cherche à améliorer "sa base" (action indirecte !). Cela rentre en "synergie" avec les effets des déviations de la Région dans le cas de la Chartreuse.

L'Administration d'Etat à ce niveau n'y remédie pas, tant par difficulté à collaborer de



façon systématique avec ses voisins que par souci d'être en bons termes avec les élus importants, etc... Il en est de même des diverses structures socioprofessionnelles, notamment les chambres.

L'arbitraire des limites départementales s'est intégralement répercuté sur celles des démarches d'agglomération au sens Schéma Directeur. Les Parcs Naturels Régionaux y ont échappé, mais, du coup, ils posent des problèmes tant aux Préfets qu'aux Présidents de Conseils Généraux. Et ils doivent gérer des différences (parfois des contradictions) de politiques sectorielles départementales, d'habitudes administratives de "normes techniques", etc...

### *Les "bassins versants" autour de chaque agglomération*

Indépendamment des risques de politiques de fiefs, les démarches de développement durable à logique rurale, comme celles des Parcs Naturels Régionaux, peuvent être mises à mal par une autre logique, à partir des notions de bassins de vie et de bassins d'emplois (avancée notamment par la D.A.T.A.R.). Ces notions pourraient en effet conduire à étendre le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération à l'ensemble de ses "bassins versants", dans le but louable de maîtriser la périurbanisation sur l'ensemble du territoire soumis à son influence.

On peut tenter d'y organiser un système sincère de gouvernance au sein duquel les intérêts du monde rural seraient largement représentés, notamment par des montagnards. Malheureusement, quelle que soit la bonne volonté des urbains, le poids de la "logique urbaine", avec la masse économique et sociale qu'elle représente, l'emportera. Et, au mieux, l'agriculture sera prise en compte et encouragée, mais avant tout pour entretenir à une échelle supérieure et plus "naturelle" et grâce à la pluriactivité, les coupures vertes (les poumons ?) et les équipements de loisirs nécessaires aux urbains. Dans ces objectifs, les urbains accepteront assez facilement d'y consacrer d'importants crédits. Les Grenoblois l'ont montré avec l'A.D.A.Y.G., que j'ai voulu "copier" à Chambéry entre 1990 et 1992.

J'y ai renoncé en 1992 avec l'association de Ville Porte aux préfigurations des deux Parcs Naturels Régionaux qui sont descendus dans l'agglomération au point d'y avoir une limite commune, dans la partie sud. Dans les démarches de ce dernier type, les montagnards et les "piémontais" des massifs peuvent être associés aux diverses démarches d'agglomération qui les entourent. Mais il le seront en s'appuyant sur un Projet de

Développement Durable de Territoire à logique rurale, qui prolonge en la modernisant leur tradition de valorisation de leur patrimoine, et qui peut "faire le poids" par rapport à chacune de ces agglomérations, non pas pour en rejeter les urbains (fréquentation et même implantation) mais pour, en traiter avec eux, un peu plus d'égal à égal. Ce qu'arriveront plus difficilement à faire les ruraux de l'ensemble des bassins versants d'une agglomération.

Les participations financières urbaines sont plus difficiles à déclencher dans le système de coopération de Massif que dans celui d'intégration des bassins versants, mais leur efficacité en terme de développement durable global me paraît supérieure. Il faut surtout des moyens d'études et d'animation spécifiques communs et notre Mission Parc en est un début modeste mais prometteur de préfiguration.

### *Les perspectives ouvertes avec la DTA*

Cette démarche de l'Etat comporte évidemment sa dose de technocratie, mais elle intègre une dose de "gouvernance dans la structuration et la vie de ses groupes de concertation préalable, et elle peut enfin nous aider à faire contrepoids aux logiques de fief.

L'élaboration de la D.T.A. (directive territoriale d'aménagement) laisse espérer que les représentants de l'Etat déconcentré sont peut être en train de "retrouver leurs marques" en matière d'Aménagement du Territoire. En effet, les groupes thématiques se situent sur l'ensemble des Alpes du Nord, et les groupes territoriaux tiennent bien compte des démarches locales engagées comme les Parcs Naturels Régionaux "à cheval" sur deux départements.

L'effort de clarification de ses politiques entrepris par la Région peut être aidé par l'élaboration actuelle de cette D.T.A.

Déjà les réunions de groupe thématiques "Urbanisme" et "Tourisme et Loisirs de proximité" et des groupes territoriaux sont l'occasion d'une part, de mettre à plat et en évidence, devant des partenaires très divers, les incohérences des divers types de découpages territoriaux actuels, et d'autre part, de valoriser nos expériences de coopérations urbain - rural. Il sera ensuite difficile aux responsables Etat de cette D.T.A. de ne pas évoquer dans sa rédaction la nécessité (et les orientations ?) d'un minimum de recadrages !

De plus, la lettre de mission des Ministres au Préfet de Région lui rappelle aussi que la "D.T.A. pourra proposer des mesures d'accompagnement des orientations et objectifs développés, relatives par exemple à la politique foncière, à la gestion des espaces

naturels, ou à l'organisation des acteurs du tourisme".

Dans ces perspectives, les deux Parc Naturels Régionaux et Chambéry conjuguent leurs participations actives au sein des groupes de travail pour y valoriser leur expérience,

développée en matière de partenariats opérationnels de proximité, et naissante mais prometteuse, de maîtrise en commun de la périurbanisation. Ils semblent y rencontrer un certain écho...

# LA CHARTREUSE EST UN ESPACE PERIURBAIN

*Marc Forestier*

*Directeur du Parc Naturel Régional de Chartreuse*

Au cœur des massifs préalpins la Chartreuse est sans doute, parmi les trois Parcs naturels régionaux, le territoire le plus exposé aux influences urbaines. En raison de sa taille tout d'abord, puisque sa superficie n'excède guère le tiers de celle du Vercors. Par sa géographie ensuite, qui cloisonne fortement le massif et rend difficiles les communications internes, alors que les falaises du massif des Bauges protègent un bassin intérieur assez homogène où la convergence donne sens à la fonction de bourg-centre. Enfin par la proximité et la taille des agglomérations qui l'enserrent, puisque seize des cinquante deux communes adhérentes au Parc sont également engagées dans la constitution des trois premières communautés d'agglomérations de la région Rhône-Alpes.

Cette configuration accroît la dépendance vis-à-vis des zones urbaines périphériques qui concentrent l'offre d'emploi et elle tend à gommer certains handicaps traditionnels de la montagne. Ainsi le sentiment d'enclavement, fortement ressenti par les industriels de la vallée du Guiers qui sont tributaires du transport de pondéreux, devient très relatif au regard de la vocation résidentielle. L'élargissement des routes et l'amélioration de la viabilité hivernale aidant, le franchissement des cols d'altitude ou le parcours des gorges vertigineuses qui commandent l'accès à la haute Chartreuse ne représentent plus un obstacle psychologique au développement des migrations alternantes. En temps comparés, l'accès direct aux agglomérations par les routes de montagne est devenu compétitif au regard de la densité du trafic sur les voies de fond de vallées.

Au cœur même du massif, l'évolution constatée sur la commune de Saint-Pierre de Chartreuse au cours de la dernière décennie est significative. La population communale a progressé de 19%, sans traduire pour autant une dynamique de développement local. Cette progression est en effet imputable aux trois quarts au mouvement migratoire. Dans le même temps, le nombre d'actifs résidents travaillant hors de la commune est passé de 29% à 42%. Pourtant cette poussée démographique est encore peu perceptible dans l'évolution du paysage bâti. En effet, la part de logements construits sur la commune entre

1990 et 1999 n'excède pas 5%, alors que le nombre de logements à titre de résidence principale a augmenté de plus de 29%. Une telle distorsion s'explique par la forte diminution du taux de vacance des logements et par la réhabilitation de bâtiments traditionnels à vocation agricole. Ce phénomène n'est pas propre à la commune de Saint-Pierre de Chartreuse, même si l'offre de loisirs sportifs du site et la relative proximité de Grenoble constituent ici des facteurs d'attractivité supplémentaires.

Loin de se limiter à la vallée du Grésivaudan et au piémont du Granier, qui concentrent le tiers de la croissance, l'augmentation de population concerne désormais la quasi totalité des communes de Chartreuse. Le rythme a eu tendance à se ralentir sur les secteurs très prisés comme le Balcon Sud, le Plateau des Petites Roches, et dans les communes où les volontés locales ont conduit à une meilleure maîtrise de l'occupation de l'espace à travers les Plans d'Occupation des Sols (exemple de Miribel Les Echelles). La pression s'accroît sur les coteaux du Voironnais, débordant sur la vallée du Guiers, tout comme elle gagne les communes rurales de l'Avant Pays Savoyard, où le taux de vacance de logements demeure très élevé et où le foncier reste plus accessible. Globalement, la part d'actifs travaillant hors de leur commune de résidence progresse partout, avec des taux supérieurs à 80% dès lors que l'on approche de Grenoble ou du Grésivaudan, du Voironnais ou de Chambéry.

Il sera très intéressant d'analyser finement les destinations des migrations alternantes. Mais il apparaît d'ores et déjà que les limites des bassins d'emploi de Grenoble et de Chambéry se chevauchent sur la haute Chartreuse. Cette mutation sociologique est très rapide, même si sa traduction spatiale peut paraître encore très diffuse. Et les impacts en seront d'autant plus forts que la Chartreuse est reconnue économiquement fragile, que l'intercommunalité y est peu structurée et que les documents d'urbanisme font souvent défaut.

Ainsi les systèmes d'exploitation agricoles extensifs ont des difficultés à résister à la pression foncière, d'autant qu'ils ne s'appuient pas sur des productions labellisées à forte

valeur ajoutée. La capacité d'accueil touristique s'érode avec la conversion des résidences secondaires, des meublés touristiques ou des hôtels en logements permanents. La clientèle traditionnelle de séjour cède progressivement le pas devant la montée des loisirs de proximité. Les conflits d'usages émergent entre vocations résidentielles, récréatives et fonctions traditionnelles de production. Les communes en perte de revenus ont du mal à faire face à la demande croissante de services émanant des nouveaux résidents, sans que l'intercommunalité de proximité soit en capacité de répondre aux besoins d'équipements publics. La pénurie de logements locatifs sur les communes rurales ne permet plus de fixer les jeunes.

La conscience de la nécessité d'une meilleure maîtrise de l'étalement urbain s'est

affirmée dans le cadre de la révision des Schémas directeurs de la région Grenobloise et de Savoie Métropole. Mais plus elle progresse sur les secteurs urbains, plus elle accroît le risque d'un report de la demande résidentielle sur les espaces périphériques qui ne sont pas couverts par des documents réglementaires de planification. C'est tout l'enjeu de la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord.

Malgré la portée réglementaire de la Charte du Parc, qui s'impose aux documents d'urbanisme, la Chartreuse ne pourra faire longtemps l'économie d'un Schéma de COhérence Territoriale pour orienter son urbanisation future. Se pose maintenant la question de l'échelle territoriale la plus pertinente, au regard des critères de la Loi SRU, des périmètres des Schémas Directeurs existant et de la géométrie des E.P.C.I..

# *FAIRE BOUGER LES CHOSES, SANS POUR AUTANT CONTRAINDRE*

*Jean Soulas*

*Direction des Politiques Territoriales - Région Rhône-Alpes*

Sans attendre la mise en place du dispositif adopté par l'Etat en faveur des "pays", tels que la loi Voynet les a désignés courant 1999 mais dont les modalités d'application n'ont été définies qu'à la fin 2000, la région Rhône-Alpes a mis en application depuis plusieurs années une procédure inspirée des mêmes principes, destinée à mettre à l'essai le concept "d'intercommunalité large", lié à l'idée de projets de développement attachés aux spécificités de bassins ou territoires particuliers.

Sur la base de cette expérience, l'impression ressentie est que l'inter-communalité est une notion en évolution rapide qui se prête à des applications diversifiées. En six années, tout le territoire de Rhône-Alpes s'est impliqué dans cet exercice sans qu'il ait été nécessaire de procéder à un quelconque démarchage ou à des désignations a priori : 49 territoires se sont ainsi auto-déterminés.

Des configurations nouvelles se sont ainsi affirmées dont la dimension moyenne se situe entre 60 et 80 000 habitants, soit 5 à 6 cantons. Cette "nouvelle" moyenne recouvre cependant des situations variées se traduisant par des extrêmes allant de 30 à 200 000 habitants.

Même si, après évaluation, il reste beaucoup à dire sur la valeur des projets adoptés, qui actuellement sont pour la majeure partie en cours de réalisation, l'expérience aura permis de montrer comment dans des contextes contrastés, les collectivités ont appris à coopérer pour se servir de cet outil de travail et réaliser une approche nouvelle de la réalité locale.

Cet exercice traverse la durée du mandat des élus municipaux, puisque la durée

d'exécution couvre 5 années, la phase de réflexion et de préparation n'a jamais été inférieure à deux ans (plus couramment de 3 à 4 ans) avec l'obligation de tracer l'inscription dans une évolution à moyen terme.

L'échelle nouvelle des "bassins" est attachée à l'objectif de traiter le thème de l'économie et de l'emploi, et donc de ne pas limiter le dialogue aux seuls acteurs "publics" mais d'associer les représentants du milieu économique et de trouver des moyens concrets de favoriser la complémentarité des actions publiques et privées.

Le principe adopté est de donner une suite par une deuxième génération de contrats qui garderont le même principe d'organisation mais sur un nombre plus réduit de territoires, afin d'évoluer vers des ensembles plus homogènes. L'objectif est ainsi d'unifier la démarche par rapport à celle des pays et de faire un outil unique d'intervention avec les moyens proposés par l'Etat avec la loi Voynet et par la région.

Au-delà de la diversité des programmes adoptés et la nature des opérations retenues pour les concrétiser, il apparaît que, sans exception, la démarche suivie a créé l'occasion d'un réel temps de réflexion, de mobilisation d'idées et de recherche de consensus, pour rapprocher les propositions de communes de taille et de nature différentes.

Ces nouvelles entités sont liées par des contextes géographiques, économiques et humains identiques avec un objectif commun d'œuvre de concert, à une échelle nouvelle, et sur des thématiques qui jusque là n'avaient pas encore été abordées.

# DES VILLES CENTRES TOUJOURS CENTRALES

Gilles Dupont

Urbaniste – Ville de Voiron

Le terme de “mise à distance” pour caractériser le périurbain définit assez bien ce que l’on peut en apercevoir depuis VOIRON ville-centre lorsqu’il lui arrive d’être confrontée à une partie de sa périphérie. Les discussions sur le Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise et la fixation de limites intangibles sur le territoire de la ville-centre et à la demande de communes limitrophes regroupées en “groupe des six” (sic), illustrent tout à fait ces rapports ambigus entre ville-urbain et communes rurales-périurbain défenderesses de l’environnement.

Dans le cas considéré, au nom de l’environnement, des communes se sont offertes sur le territoire de la ville-centre voisine un cordon sanitaire “vert” propre à préserver une différenciation propice à l’affirmation identitaire ... contre cette même ville. L’étonnant, c’est que ces communes, largement acquises au “rurbain” et ayant mobilisé une bonne partie de leur territoire pour accueillir du pavillonnaire et de nouvelles populations, n’ont été arrêtées dans leur développement... que par les frontières communales...charge aujourd’hui à la ville centre de fournir l’espace nécessaire à une salubre coupure verte.

La “Nature”, la tranquillité, la préservation seraient alors à entendre comme une revendication à la préservation de “Entre nous” contre l’inmaîtrisé urbain... les autres. Il faudrait alors pouvoir considérer ces notions d’Environnement, de Nature, d’Harmonie, comme autant de dénégations<sup>34</sup> de la Ville, du Changement, du Conflit. S’agirait-il alors de se déprendre de la ville? Nous serions alors en plein paradoxe car les occupants de ce périurbain sont des urbains ...la mobilité structure leur vie quotidienne et leur présence se soutient de l’existence d’une ville proche.

Dans cet exemple voironnais, l’approche environnementale peut donc (aussi) servir de bannière “politiquement correcte” pour dissimuler une stratégie moins avouable contre “la Ville” et son cortège d’égarements. Il

s’agit bien d’une mise à distance de la ville, comme il l’a été signalé, que l’on peut interpréter comme un signal fort à destination de ceux qui ont les moyens de la mobilité, de la commutation des espaces, et peuvent habiter<sup>35</sup> à la fois la ville proche et ces nouveaux territoires de la résidentialité. Mais il faudrait aussi être bien être aveugle pour ne pas voir que cet urbain “nouvelle manière” que cette “ville émergente” (Chalas), avec ses figures de la “Ville nature” comme le rappelait Nicole Rousier, est une étape nouvelle dans l’ajustement des formes de la ville.. bref que ce nouvel urbain c’est de l’urbain, que ce périurbain c’est de la ville dilatée par la démocratisation des moyens de déplacement.

Ainsi, dans le positionnement proposé par rapport à cette émergence du périurbain, il apparaît que les significations qu’on lui prête sont fortement liées à la représentation que l’on se fait de la Ville. Cette question, s’agissant ici d’un collège d’observateurs avisés, ne peut être éludée car il ne semble pas qu’il y ait unité de point de vue à ce sujet. En effet, s’agissant de la Ville, de sa représentation sous-jacente dans les propos qui sont rapportés, s’agit-il d’une notion descriptive (prisonnière en quelque sorte des formes de la ville) ou s’agit-il d’un concept interprétatif d’une réalité complexe dont la forme - toujours provisoire - est une des manifestations sensibles parmi d’autres ? Auquel cas, cette réalité complexe concernerait au premier chef les hommes et - en veillant à ne pas prendre les effets pour la cause - concernerait à titre secondaire les formes qu’ils ont bien voulu donner à leur rassemblement. Rappelons alors la formule célèbre de Fustel de Coulanges (la cité antique) les hommes se sont rassemblés parce qu’ils adoraient les mêmes divinités.

Avons nous troqué nos anciennes divinités contre de nouvelles valeurs? L’harmonie, la Nature, le Beau, le Proche (physiquement et socialement) sont-elles des valeurs radicalement nouvelles, spécifiques et si étrangères aux habitants des villes? Ou plutôt

<sup>34</sup> au sens où l’entend la psychanalyse comme révélation des contenus de l’inconscient.

<sup>35</sup> au sens où l’entend P. Sansot comme on “habite” une table de bistrot, un coin de bureau etc...

les représentations autonomes (contre la ville) du périurbain, ne seraient-elles pas les échos fragmentés du procès sans cesse recommencé de la ville en perpétuel inachèvement et soumise de manière tout aussi permanente aux revitalisations curatives, voire aux refondations salvatrices. L'exigence des dieux serait à cet égard sans limites et vaudrait mouvement perpétuel).

Dans ces conditions, ville des hommes plutôt que ville des formes, l'opposition apparente ville dense / périurbain ne doit pas faire oublier qu'il s'agit bien toujours de la même ville. Du coup, avec Samuel Martin, il faut rappeler que le périurbain, ce qui est autour de l'urbain, ne se conçoit pas sans la ville. Et qu'inversement la Ville (des hommes) historiquement n'a cessé de fuir les formes dans lesquelles on voudrait la contenir pour s'inventer sans cesse les formes de son propre dépassement. A ce sujet, le recours à un moment de l'histoire de Voiron peut nous éclairer.

Au siècle des "umières" temps de la raison triomphante et de l'essor économique, la ville saute par dessus ses murailles héritées du moyen-âge, pour bâtir un "Nouveau VOIRON". En rupture de formes avec les rues sinueuses, collant au terrain, de la ville enclose. Ici, rue droites, ordonnancement des constructions, maisons de pierre, obéissance géométrique des tracés (règles d'orthogonalité et de parallélisme) sont de rigueur. Il y a à la fois rupture formelle et affranchissement de l'espace, comme contrainte. La dimension contingente de l'espace est gommée autant que faire se peut, on ne ménage plus, on ne s'accommode point des accidents renvoyés au rang d'anecdotes spatiales, on trace, on configure, on crée, sans ménagement. On peut prendre appui sur une rivière pour en décalquer géométriquement (redresser) le tracé et proposer une voie nouvelle qui génèrera à sont tour parallèles et perpendiculaires. L'espace est donc un moyen, un moyen de dire la fin, d'exprimer la puissance du regroupement des hommes, d'honorer "Des mêmes divinités".

Pour en revenir à Voiron et aux hommes qui firent cette ville et à ce moment particulier ou ils se sentirent à l'étroit, il s'agissait peut-être de "Prendre le large" mais pas seuls, en tout cas pas contre les autres. Ce "nouveau VOIRON" comme il s'est nommé lui même, condense la ville. Cette partie neuve vaut pour le tout, elle le représente comme un ambassadeur accrédité pour y inscrire le présent des formes nouvelles. Plus tard au XIX<sup>e</sup> siècle, à l'occasion d'un autre bouleversement, curetage hygiéniste, régularisation des voies et des formes anciennes, prolongeront cette étape décisive jusque dans la ville médiévale héritée de ce temps lointain ou la ville était moins aboutie.

Ainsi, on pourrait prolonger les exemples d'où il apparaît historiquement - pour ce qui concerne Voiron, mais il ne paraît pas que cela lui soit spécifique - que chaque déplacement important du barycentre de la ville, chaque nouvelle centralité, est une sorte de démonstration formelle à portée générale valant promesse de rachat pour la ville toute entière. Le "nouveau Voiron", en rupture de formes par rapport à l'ancien, confortait la ville dans son ambition à coller à son époque. Par ce moyen la Ville affichait sa capacité à être de son temps et prolongeait la validité de ses formes anciennes dans une visée réorientée par cette nouvelle démonstration. C'est toute la ville qui se sauvait ainsi en attestant de sa capacité à s'approprier la culture et les idéaux de son temps. Et ceci pouvait s'exporter ensuite, plus tard, dans d'autres lieux de la même cité soumise au recyclage de ses formes les plus obsolètes. Il y avait, croyons-nous, dans ces grandes actualisations de la ville, rupture de forme mais continuité du dessein de ville.

Aujourd'hui une approche trop centrée sur les variations morphologiques de l'urbain peut s'aveugler au spectacle du renouvellement des formes et passer à coté de leur signification. Y.Chalas, tenant de la "ville émergente" est bien souvent obligé de préciser qu'il ne s'agit pas d'opposer "Nouveau" et "Ancien" mais plutôt, d'abord et en premier lieu, d'admettre ce que les professionnels se sont refusés de voir. La Ville est aussi (majoritairement désirée) dans ces formes nouvelles. Et que cela questionne la ville toute entière, "la périphérie ayant toujours ressourcé le centre". Ainsi, le réajustement de nos convictions ou de notre discours savant ne doit pas se faire en oubliant l'histoire de la ville et ses enseignements. Or aujourd'hui, il semble que cela se passe autrement.

Alors même que notre civilisation technicienne et urbaine s'est ingénierée avec succès à minorer le degré de résistance de l'espace par rapport aux déplacements, produisant du même coup l'étalement que l'on connaît, des fragments de la ville étale prétendent s'autonomiser au nom des qualités intrinsèques de ce même espace (environnement, décor etc...). Ce qui aurait pu valoir pour le quartier, en termes de différenciation, prétend maintenant à une représentation politique autonome, distincte, spécifique. Le visage nouveau de la Ville emprunte alors de vieux habits (les hameaux revitalisés et reconquis) et construit le discours qui va avec, organisant le repli. Ici, dans l'ancien, des pratiques nouvelles construites autour de la mobilité opèrent leur reflux stratégique. Pour échapper à la ville, la mettre à distance.

Il serait dommageable qu'au moment où il devient nécessaire de s'élever à l'échelle que

la mobilité dessine, pour aborder la ville globalement dans sa nouvelle configuration une partition des territoires s'oppose à cette exigence de compréhension. En effet, le périurbain "questionne l'urbain au même titre que le "Nouveau Voiron" (avec ses rues larges et droites, ses maisons de pierre) a pu entraîner, plus tard, curetage hygiéniste d'îlot "insalubre" et rectification des rues sinueuses du moyen-âge. Si la "Périphérie ressource le centre" alors de la même manière, la valorisation des éléments naturels (rivière etc...), la place faite au décor à l'aménagement, la fluidité des accès, l'ubiquité chère à l'urbanisme des réseaux, sont des qualités "Périphériques" qu'il faudra bien réintroduire dans les parties revisitées de la ville "Ancienne".

Ainsi il nous semble important de souligner qu'une véritable pensée du phénomène de périurbanisation ne peut se déconnecter du long procès de fabrication de la ville (ici la mobilisation des moyens contemporains conduit à une mobilité accrue et à la prise de distance). Dire que le jeu des oppositions formelles qui résulte de ce processus n'est qu'un symptôme ne revient pas à prendre ce

phénomène pour quantité négligeable. Cela permet, par contre de restituer ce qu'il faut de continuité pour saisir toute l'ampleur de cette irruption. Ethymologiquement, s'occuper du péri sans penser l'urbain pourrait être une simple erreur pour puriste. Déjà l'on devine bien par ailleurs dans certaines innovations langagières de pays, dans la dénégations du "Ici ce n'est pas" ou "Ici c'est autre", l'ombre portée de la ville. Or, la ville n'ayant jamais cessé d'être la raison de ses propres bouleversements, ne peut être circonscrite à tel ou tel dispositif "Historique". Il n'y a rien qui ne lui soit moins étranger, qui soit plus proche du projet des hommes qui s'y sont toujours rassemblés, que ce désir de liberté, de choix, de mobilité (s'affranchir de l'espace comme contingence) de capacité à commuter les espaces...que cette volonté de ne pas subir ...qui s'expriment aujourd'hui dans le périurbain.

Pour l'ensemble de ces raisons, il nous semble que la Ville-centre tout en devenant autre, mais c'est sa nature de changer, reste toujours aussi centrale pour une meilleure compréhension de ce phénomène. Ne s'agit-il que du cas voironnais?



## *V. PISTES CONCLUSIVES*

# ENTRE RECHERCHE DE QUALITE ET ATTITUDE DEFENSIVE

*Catherine Ribot*

*Professeur de Droit public - Centre de Droit fondamental - Grenoble*

Cette journée de séminaire nous a offert des communications particulièrement riches et intéressantes. De manière dynamique, nous avons réfléchi aux conséquences du développement des espaces périurbains sur l'environnement et sa prise en compte et la manière dont l'intercommunalité est susceptible de répondre, de freiner ou d'encourager de telles évolutions.

Il est vrai que les enjeux du thème choisis sont déterminants – je n'ose pas dire "fondamentaux" – après les interrogations menées par Samuel Martin sur les acceptions de ce qualificatif. Pourtant, il s'agit bien de s'attacher à ce qui forme les fondements mêmes, le socle de notre équilibre géopolitique au niveau local – comment les institutions administratives sont-elles en mesure d'assurer un minimum de cohésion sociale, une certaine équité socio-spatiale, une meilleure répartition des habitats et des implantations économiques dans un souci de défense environnementale ?

De belles métaphores ont été employées pour rappeler l'importance qu'il y a à inscrire la résolution de ces problèmes dans les agendas politiques. Dans leurs richesses et leurs diversités, les discussions me paraissent pouvoir s'ordonner autour de deux types de comportements, deux idées maîtresses. Il me semble que les acteurs institutionnels, politiques, économiques recherchent actuellement la mise en place de mécanismes de nature à assurer la qualité de la transformation des mondes périurbains. Cependant, cette recherche permanente de qualité est menée parfois avec crainte, souvent avec précaution et toujours avec le souci de préserver des données supposées essentielles. Ce constat explique ainsi que le débat se situe aujourd'hui dans une position défensive.

## *La recherche permanente d'une certaine qualité de vie*

Tous les intervenants ont reconnu que le débat ne pouvait plus se dérouler sans que soient précisées les attentes nouvelles des

individus. L'attachement à la qualité du cadre de vie irait de pair avec la mise en place d'une nouvelle forme d'ordonnement territorial.

## *Un nouveau type de développement*

Dès l'ouverture de la journée, Emmanuelle Marcelpoil a cadré la réflexion en expliquant les nouveaux réflexes résultant du succès rencontré aujourd'hui dans l'opinion publique par l'objectif de développement durable qui doit respecter toute politique publique. Claude Jacquier a souligné l'importance des préoccupations écologiques alors que Martin Vannier s'interrogeait : "Quid de l'environnement ?". Yves Jean et Samuel Martin ont travaillé sur ce "phénomène spatial majeur" en tentant de placer la ville au cœur de toute politique. La "ville nature" dont nous a parlé Nicole Rousier est une alternative à la "ville banlieue" qui engendre depuis, quelques décennies déjà, tant de dysfonctionnements.

## *Une nouvelle forme d'ordonnement social*

Nathalie Bertrand a étudié la "mise en ordre de l'espace" dans un contexte de concurrence territoriale en sériant les différents enjeux observés dans le cadre de ses enquêtes. Elle a traité d'une "vision biocentrique" en montrant comment la dimension environnementale provoquait des inadéquations entre la réalité urbaine et les découpages administratifs. Alain Faure a parlé de manière très explicite des "pratiques politiques très bricolées", alors qu'André Fleury cherchait dans la nouvelle définition de l'agriculture l'émergence du paysage comme concept d'analyse. François Diaz nous a convaincus de la difficulté d'utiliser les instruments de planification spatiale pour tenter d'aménager de manière théoriquement cohérente des espaces, en prenant l'exemple des mécanismes techniques d'élaboration, de révision ou de modification des P.O.S.

Les espaces périurbains sont apparus finalement dans toute leur complexité lorsque

chacun a pu déduire des débats qu'aucune discipline n'offrait une définition véritablement opérationnelle de ce phénomène de société. Emmanuelle Marc a même affirmé que juridiquement l'espace périurbain n'existait pas, au grand dam de certains de ses interlocuteurs. Son étude des instruments juridiques disponibles pour appréhender ces nouveaux espaces a toutefois fourni un cadre rigoureux de référence.

### *Le maintien constant d'une position défensive*

Le développement des espaces périurbains dans un cadre environnemental respectueux des nouvelles aspirations des individus est le résultat sinon d'un combat politique du moins d'attentions spécifiques. Il est intéressant de remarquer que la défense militante d'une certaine conception de l'espace correspond à la défense de modèles institutionnels particuliers.

### *La défense d'un espace privilégié*

Les intervenants n'ont pas envisagé l'espace comme le simple cadre géographique servant de support à des modes d'organisation économique ou politique variant selon les choix d'aménagement. Il est admis par tous que l'espace doit être, par définition même, un lieu protégé. Alain Faure a systématisé une certaine "souffrance territoriale" alors que Christophe Georgiou prédisait un "colmatage" de cet espace dans les 100 prochaines années, les dangers de l'évolution actuelle conduisant Gilles Dupont à préconiser l'établissement d'un véritable "ordon sanitaire" autour des villes réalisant ce que Nicole Rousier appelle un "processus de mise

à distance". La position défensive adoptée par les agriculteurs a été expliquée dans ce contexte par Michel Gérodolle.

### *La défense des modèles institutionnels*

Le fait que la nécessaire défense de l'espace se manifeste principalement par la défense de modèles institutionnels déterminés m'est apparu dans la seconde moitié de cette journée avec, notamment, l'intervention de David Guéranger. Ce dernier a efficacement démontré comment les acteurs "trouaient la stabilité institutionnelle par rapport à des enjeux mouvants", souhaitant parfois une "solidification juridique". Les carences en matière d'expertise ont été dénoncées par Alain Faure et Eliane Giraud nous a expliqué quels pouvaient être les dangers concrètement rencontrés dans le cas des parcs. L'idée de Jean Soulas selon laquelle "l'espace se défend lui-même" incite à une conclusion optimiste de la journée.

Au terme des réflexions, la mise en perspective des espaces périurbains dans le cadre d'une problématique environnementale est apparue comme essentielle. La fragilité des conditions de notre développement économique amplifie les risques de l'insuffisance de notre dispositif institutionnel.

Le droit a été craint et souvent dénoncé par les intervenants. Aristote a été appelé au secours de notre réflexion par l'un des participants... Il est fort probable que le développement des espaces périurbains aura grand besoin à la fois des mécanismes juridiques et de la sagesse aristotélicienne pour offrir aux populations un cadre de vie adapté au XXI<sup>ème</sup> siècle, dans l'indispensable respect de notre environnement.

# DES TERRITOIRES POLITIQUES EN SOUFFRANCE

Alain Faure

Politiste - CERAT Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

La diversité des diagnostics et des points de vue sur l'objet *périurbain* donne un peu le tournis dans la mesure où elle a pour premier effet de compliquer les débats en multipliant les zones d'ombre et les zones d'incertitude. Mais en même temps, ce tour d'horizon kaléidoscopique nous informe précisément sur les caractéristiques insaisissables du décor baroque que dessinent lentement ces *tiers espaces*. En focalisant les projecteurs sur ce phénomène complexe de recomposition territoriale, le séminaire du 13 octobre 2000 met en évidence la faiblesse des outils d'observation mobilisés dans les sciences sociales pour décoder les évolutions en cours. Les dynamiques socioéconomiques et politiques qui sont à l'œuvre ne préfigurent ni les contours d'un nouveau modèle d'action publique ou de développement économique ni l'avènement d'une action collective suscitant un meilleur phasage entre les territoires de l'action et de la représentation. En termes de science politique par exemple, on observe surtout des situations fragmentées et ambiguës qui soulignent une panne de grand horloger et un déficit en structures de référence. Naturellement, on aurait aimé retirer des études quelques enseignements inédits sur les nouvelles façons de faire de la politique et sur les innovations apparues dans la mise en œuvre de politiques publiques transversales. Mais les résultats nous rabattent sur un objet politique mal identifié dans la tradition française, ni sectoriel, ni cantonal, ni urbain, et qui s'organise à base de bricolages institutionnels pour le moins disparates. À ce stade du doute, peut-être n'est-il pas inutile de tenter une lecture plus subjective des enjeux en présence en se plaçant du côté des acteurs politiques et des fonctionnaires qui interviennent sur ces espaces. Cela permet de découvrir des territoires intermédiaires qui se sentent menacés et innovants ou, pour imager le propos, qui expriment simultanément de la souffrance, des carences et de la puissance.

Les souffrances sont de nature territoriale. Elles apparaissent très nettement dans les communes situées à la lisière des espaces périurbains. Les petites communes frontalières qui sont sommées d'affirmer, par des actes de coopération et d'allégeance, leur attachement

au périurbain doivent en effet assumer un double renoncement aux lumières métropolitaines et aux racines agricoles. Leurs élus sont souvent dans une position pour le moins délicate, constamment tiraillés entre les attentes du monde de la consommation et du travail et les valeurs de l'environnement et du monde rural. Les souffrances apparaissent aussi dans les petites villes qui doivent mettre en pratiques des fonctions de *centralité* sur toute une série de services publics en pleine expansion. La position est souvent mal assumée par les élus qui ne possèdent pas la logistique appropriée pour intégrer ces défis gestionnaires. Elle se révèle en même temps très inconfortable sur le plan politique vis-à-vis des communes environnantes. Quelle que soit la nature fédérative des ressources d'action qu'ils mobilisent, les bourgs centre des espaces périurbains restent perçus, dans les mécanos intercommunaux, comme des collectivités dominatrices et menaçantes.

Les carences sont de nature organisationnelle. Elles sautent par exemple aux yeux lorsque l'on observe la place qu'occupent les hauts fonctionnaires des espaces périurbains dans les grandes négociations publiques sur les enjeux d'aménagement du territoire et de développement économique. À l'échelon des métropoles et des régions, les arbitrages mobilisent une multitude d'experts, de médiateurs et de relais qui défendent vigoureusement des intérêts déjà structurés (les villes, les agglomérations, des secteurs professionnels, des filières d'activités, des réseaux notabiliaires). Le périurbain est souvent très mal outillé dans ce domaine alors même que les turbulences qu'il traverse nécessiteraient un surplus de matière grise et d'administration de mission. Les carences organisationnelles proviennent notamment d'institutions intercommunales qui restent encore marquées par des coopérations à minima et sur des dossiers essentiellement techniques. Et ce retard n'est pas compensé, pour l'instant, par la mise en réseau des *forces vives* implantées sur ces territoires. Ces dernières ne possèdent en effet ni tradition de revendication à cet échelon ni relais stabilisés

au sein des chambres consulaires et des administrations déconcentrées de l'État.

Paradoxalement, ces souffrances et ces carences n'empêchent pas les territoires périurbains de susciter, au sein du microcosme politique, une attention croissante. Cette montée en puissance possède plusieurs raisons dont la plus visible tient à l'évidence de leurs atouts résidentiels, environnementaux et pour l'accueil des entreprises. La proximité des agglomérations devient une ressource où s'expriment potentiellement les valeurs d'une réelle modernité sur les enjeux du développement durable, de l'écologie urbaine ou encore de l'urbanité rurale. De façon liée, il semble que les nouveaux leaders politiques qui émergent sur la scène municipale et intercommunale périurbaine possèdent un profil socioprofessionnel plus urbain que leurs prédécesseurs et souvent plus diplômé. Leur entrée en politique symbolise la professionnalisation des mandats politiques locaux avec la technicisation croissante des dossiers mais aussi avec l'affirmation d'une

conception du développement local plus performative et plus concurrentielle. Cette puissance politique émergente, qui n'échappe pas aux responsables politiques des agglomérations, du département et de la région, se traduit par la lente structuration de *iefs politiques* qui reposent moins sur les découpages cantonaux traditionnels que sur des alliances entre communes marqués par des *projets de territoire* relativement innovants.

C'est précisément sur ces enjeux de recompositions institutionnelles que se pose aujourd'hui la question du dépassement des souffrances et des carences périurbaines. Les "Communautés d'agglomération" de la loi Chevènement et les "Pays" de la loi Voynet sont deux modèles d'action publique qui n'ont pas été conçus dans l'état d'esprit d'interface qui caractérise le périurbain. Mais il n'est pas interdit de penser que ces espaces sauront, demain, s'approprier ces réformes sur le plan politique et managérial pour affirmer leur autonomie et pour délimiter un *intérêt communautaire* périurbain inédit.

## LES AUTEURS

### **Philippe Auger**

Directeur du syndicat mixte du schéma directeur  
de la région urbaine grenobloise  
21 rue Lesdiguières 38 000 Grenoble  
Tél. 04 76 28 86 05 - Fax. 04 76 28 86 00  
[region.grenoble@wanadoo.fr](mailto:region.grenoble@wanadoo.fr)

### **Nathalie Bertrand**

Economiste – CEMAGREF Grenoble – Unité  
Développement des Territoires Montagnards  
BP 76, 2 rue de la Papeterie 38 402 St Martin  
d'Hères  
Tél. 04 76 76 27 42 – Fax 04 76 51 38 03  
[nathalie.bertrand@grenoble.cemagref.fr](mailto:nathalie.bertrand@grenoble.cemagref.fr)

### **Gilles Dupont**

Urbaniste – Ville de Voiron  
Hôtel de ville, BP 268, 38 507 Voiron  
Tél. 04 76 67 27 55 - Fax. 04 76 05 16 17  
[g.dupont@ville-voiron.fr](mailto:g.dupont@ville-voiron.fr)

### **Alain Faure**

Politiste - CERAT Institut d'Etudes Politiques  
de Grenoble, BP 48 38040 Grenoble cedex 9  
Tél. 04 76 82 61 38  
[alain.faure@upmf-grenoble.fr](mailto:alain.faure@upmf-grenoble.fr)

### **André Fleury**

Agronome – Ecole Nationale Supérieure du  
Paysage/INRA-SAD, 4 rue Hardy, BP 914, 78  
009 Versailles  
Tél. 01 39 24 62 73 – Fax. 01 39 24 62 74  
[Vers-ensp-apu@calva.net](mailto:Vers-ensp-apu@calva.net)

### **Marc Forestier**

Directeur du Parc Naturel Régional de  
Chartreuse, Maison du Parc, 38 380 Saint Pierre  
de Chartreuse  
Tél. 04 76 88 75 20 – Fax. 04 76 88 75 30

### **Michel Gérodolle**

Président de la Commission Aménagement du  
Territoire du Parc des Bauges  
Tél./Fax 04 79 70 35 42 – 343 Chemin du  
Calvaire, 73 000 Chambéry  
[c.berthier@mairie-chambery.fr](mailto:c.berthier@mairie-chambery.fr)  
[s.castillan@mairie-chambery.fr](mailto:s.castillan@mairie-chambery.fr)

### **David Guéranger**

Doctorant - RIVES ENTPE Vaulx en Velin  
Rue Maurice Audin 69120 Vaulx en Velin  
Tél. 04 72 04 77 51  
[gueranger@entpe.fr](mailto:gueranger@entpe.fr)

### **Claude Jacquier**

Chercheur CNRS – CERAT Civil  
BP 48 38040 Grenoble cedex 9  
Tél. 04 76 09 55 63  
[claudio.jacquier@upmf-grenoble.fr](mailto:claudio.jacquier@upmf-grenoble.fr)

### **Yves Jean**

Professeur de Géographie - Université de  
Poitiers  
97 av. du Recteur Pineau, 86 000 Poitiers  
Tél. 05 49 45 47 20  
[y.jean@wanadoo.fr](mailto:y.jean@wanadoo.fr)

### **Emmanuelle Marcelpoil**

Economiste – CEMAGREF Grenoble – Unité  
Développement des Territoires Montagnards  
BP 76 2 rue de la Papeterie 38 402 St Martin  
d'Hères  
Tél. 04 76 76 27 50 - Fax 04 76 51 38 03  
[emmanuelle.marcelpoil@grenoble.cemagref.fr](mailto:emmanuelle.marcelpoil@grenoble.cemagref.fr)

### **Samuel Martin**

Institut d'Urbanisme de Grenoble  
2 rue François Raoult, 38 000 Grenoble  
Tél. 04 76 85 16 70 – 04 76 56 21 76

### **Catherine Ribot**

Professeur de Droit public - Centre de Droit  
fondamental – Grenoble  
73 rue des Universités, BP 47 - 38 040  
Grenoble Cedex 9  
Tél. 04 76 82 55 01 – Fax. 04 76 82 56 69

### **Nicole Rousier**

Ingénieur d'Etudes CNRS - IREPD – Université  
Pierre Mendès France, Grenoble  
Tél. 04 76 82 54 20  
[nicole.rousier@upmf-grenoble.fr](mailto:nicole.rousier@upmf-grenoble.fr)

### **Jean Soulas**

Direction des Politiques Territoriales - Région  
Rhône-Alpes, Conseil régional  
78 route de Paris, BP 19, 69 751 Charbonnières  
les Bains Cedex  
Tél. 04 72 59 40 00 – Fax. 04 72 59 42 18

### **Martin Vanier**

Professeur de géographie et aménagement –  
Institut de Géographie Alpine, Université  
Joseph Fourier, Grenoble  
17 rue Maurice Gignoux, 38031 Grenoble  
Tél. 04 76 63 59 01 – Fax. 04 76 17 06 62  
[Martin.vanier@ujf-grenoble.fr](mailto:Martin.vanier@ujf-grenoble.fr)

## SOMMAIRE

VOUS AVEZ DIT PÉRIURBANITÉ	2
<i>Emmanuelle Marcelpoil &amp; Alain Faure</i>	
DES RÉSULTATS POUR OUVRIR UN DÉBAT	3
<i>Emmanuelle Marcelpoil</i>	
<b>I. CADRAGES</b>	6
LE PÉRIURBAIN UN PHÉNOMÈNE SPATIAL MAJEUR	7
<i>Yves Jean</i>	
L'INTERCOMMUNALITÉ PÉRIURBAINE INCONNUES ET CONSTANTES	12
<i>Martin Vanier</i>	
<b>II. REGARDS CRITIQUES</b>	14
AUTONOMIE PÉRIURBAINE LA VILLE REJETÉE ET ENVIÉE	15
<i>Samuel Martin</i>	
POUR EN FINIR AVEC LE PÉRIURBAIN	18
<i>Philippe Auger</i>	
UN PÉRIURBAIN SANS CONFLITS DE CLASSE	19
<i>Claude Jacquier</i>	
<b>III. DIAGNOSTICS</b>	23
LA MISE EN ORDRE D'UN ESPACE CONTRADICTOIRE	24
<i>Nathalie Bertrand</i>	
UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE PÉRIURBAIN À PLUSIEURS NIVEAUX	28
<i>Nicole Rousier</i>	
VERS UNE NOUVELLE AGRICULTURE	31
<i>André Fleury</i>	
UN PERSONNEL POLITIQUE INÉDIT	34
<i>David Guéranger</i>	
<b>IV. TÉMOIGNAGES</b>	36
LA GOUVERNANCE, CONTREPOIDS DES LOGIQUES DE FIEFS	37
<i>Michel Gérodolle</i>	
LA CHARTREUSE EST UN ESPACE PÉRIURBAIN	42
<i>Marc Forestier</i>	
FAIRE BOUGER LES CHOSES, SANS POUR AUTANT CONTRAINDRE	44
<i>Jean Soulas</i>	
DES VILLES CENTRES TOUJOURS CENTRALES	45
<i>Gilles Dupont</i>	
<b>V. PISTES CONCLUSIVES</b>	48
ENTRE RECHERCHE DE QUALITÉ ET ATTITUDE DÉFENSIVE	49
<i>Catherine Ribot</i>	
DES TERRITOIRES POLITIQUES EN SOUFFRANCE	51
<i>Alain Faure</i>	
LES AUTEURS	53

*Présentation des résultats  
d'une journée d'échanges et de réflexion  
sur l'autonomie des territoires périurbains en Rhône-Alpes*

*Rencontre réalisée  
le vendredi 13 octobre 2000  
à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble*

**Organisateurs**

*Le CEMAGREF (La recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement)  
et l'OIPRA (Observatoire sur l'intercommunalité de projet en Rhône-Alpes-CERAT-  
Institut d'Études Politiques de Grenoble)*

*avec le concours financier de la région Rhône-Alpes*

**Diffusion - Renseignements - Contacts**

**OIPRA**  
**CERAT - IEP**  
BP 48 38 040 Grenoble cedex 9  
Téléphone : 33 (0)4 76 82 61 38  
<http://www.upmf-grenoble.fr/oipra/>

**CEMAGREF**  
**Unité DTM**  
BP 76 38 402 St Martin d'Hères  
Téléphone : 33 (0)4 76 76 27 50  
<http://www.cemagref.fr>