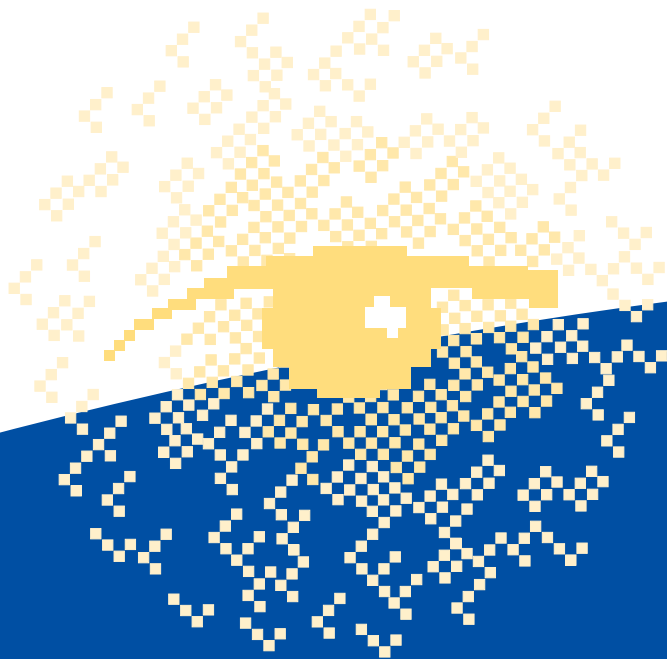


*"coopération et gestion publique  
des territoires périurbains"*



### ■ Qu'est ce que le tiers espace ?

Lire autrement  
le périurbain  
pour organiser  
sa présentation

Martin Vanier  
Professeur  
Institut de Géographie Alpine  
Université Joseph Fourier - Grenoble

#### Introduction : le retour de l'Abbé Sieyès.

Entendrons-nous dans quelques temps un essayiste politique s'enflammer sur le mode : "Qu'est-ce que le tiers espace ? Tout ! Qu'a-t-il été jusqu'à présent dans la recomposition territoriale ? Rien ! Que demande-t-il ? A y devenir quelque chose !". Qui pourrait bien s'affirmer ainsi comme le Sieyès moderne de la révolution des territoires, appelée de ses vœux hier par Jean-Louis Guigou (1996) ?

Cette question, pour fantaisiste qu'elle soit, n'en a pas moins le mérite d'ouvrir un débat auquel la pensée actuelle de l'aménagement du territoire semble décidée à ne pas laisser de place.

#### 1 - Mi-mi, ni-ni

Dans cette présente note, le terme de tiers espace désigne cet espace mi-urbain mi-rural, c'est-à-dire en somme ni vraiment urbain ni vraiment rural, qui s'est considérablement développé durant les trente ou quarante dernières années sous les vocables de périurbain, suburbain, rurbain, exurbain, contre-urbain, etc., et qui, contrairement aux espaces de croissance et d'étalement urbain des étapes précédentes, semble devoir conserver durablement des caractéristiques d'organisation spatiale qui ne le feront ni basculer du côté de la ville en bonne et due forme, ni se fondre dans la campagne éternelle et toujours renouvelée. Le tiers espace, c'est une part de la Métapolis de François Ascher (1995), un aspect de la ville émergente d'Yves Chalas (1997), ce sont les couronnes périurbaines, multipolarisées ou sous faible influence urbaine que les récents travaux de l'INSEE cartographient

à partir de seuils de migrations alternantes (Le Jeannic 1996, Vallès 1998).

Depuis une génération, ce tiers espace pose un redoutable problème d'identification, de quantification, et de différenciation interne, à résoudre de sorte qu'on puisse dépasser le diagnostic un peu rapide de "l'urbain généralisé" (les fameuses ZPIU de 1962). Contrairement à l'image produite par ces ZPIU, il n'est pas vrai que la réalité urbaine telle à une marée, des cœurs des villes à leurs périphéries les plus lointaines. Il n'est pas vrai non plus que l'espace rural ait perdu tout poids démographique et sociétal. Entre les deux, villes et campagnes, un continuum de situations, troisième type d'espace très multiforme, s'est durablement instauré, espace encore instable, investi de trajectoires résidentielles qui conduisent ailleurs, de ménages qui ne restent que le temps que les enfants grandissent, et d'entreprises et de services qui sont sensibles à ces histoires relativement éphémères.

#### 2 - Reconnaître le tiers espace, à défaut de le délimiter

Délimiter le tiers espace reste un arbitrage statistique et conceptuel contestable et contesté. Si du côté de la ville on peut, pour dire où commence le périurbain immédiat, s'appuyer sur la limite morphologique de la continuité agglomérée, en ce qui concerne sa limite externe on n'a guère pour l'instant que le recours aux seuils arbitraires de migrations alternantes (40 %, 20 % ?) . Mais peut-on saisir les territorialités nouvelles en cours d'organisation dans ce tiers espace par le seul indicateur des migrations alternantes en direction des pôles d'emploi ? Comment, par ailleurs, reconnaître statistiquement l'extension

spatiale du nouveau mode d'habiter qui est l'aspiration principale à l'origine de la croissance du tiers espace, lequel est loin d'accueillir uniquement des actifs ? Il est probable qu'il faudra revenir à une combinaison d'indicateurs, comme dans le cas des définites ZPIU, et non se contenter d'un seul, comme pour les actuelles couronnes des aires urbaines, pour construire la proposition d'identification la plus acceptable possible, et il est vraisemblable que ces indicateurs soient à choisir dans des registres spatiaux variés (le fonctionnel certes, mais aussi le formel), tant il est vrai que le tiers espace est multiforme, discontinue et complexe.

Pour ces raisons, le terme de "tiers espace" ne prétend pas être ici le concept qui unifie et précise les différents vocables énoncés précédemment pour désigner la marge croissante entre les deux modes historiques d'organisation de l'espace que sont villes et campagnes. Il n'est pas une proposition de plus qui résoudrait l'incertitude conceptuelle que les autres n'ont pas encore surmontée, et encore moins un modèle d'espace à prétention théorique. Il n'est, assurément, qu'une figure de langage destinée à ouvrir une réflexion non pas sur toutes les dimensions de cette marge, mais très précisément sur sa construction politique, c'est-à-dire sa reconnaissance comme espace de gestion et de projet, de décision et d'action publiques.

Le tiers espace, bien que difficile à saisir encore, ne fait pas une réalité nouvelle, comme d'ailleurs, pour rester encore un peu avec l'Abbé Sieyès, le tiers état n'était pas en tant que formation sociale sinon en tant que force politique une découverte en 1789. On s'éloignera ici du parallèle, puisque si le tiers état pouvait alors faire la démonstration de son poids écrasant, il n'en est évidemment pas de

même avec le tiers espace. Heureusement pourrait-on dire, car pour beaucoup d'observateurs c'est le modèle de la suburbia nord-américaine (plus de 50 % de la population totale) qui se trouve en perspective dans le phénomène de dilution urbaine qui nourrit notre tiers espace, à la différence considérable que la suburbia nord-américaine a été l'objet d'une volonté idéologique et de politiques d'appui depuis plus d'un siècle, c'est-à-dire bien avant l'ère de l'automobile aujourd'hui en cause. Si l'on s'en tenait à une définition statistique simple, celle de l'INSEE<sup>1</sup>, on pourrait estimer le tiers espace à 15 % à 20 % de la population totale de la France en 1990, en attendant la confirmation de son développement, en part de population et plus encore en espace, par le dernier recensement.

### **3 - Sortir d'une vision binaire des territoires**

Quoi qu'il en soit, l'objet de cette note de recherche n'est donc ni la définition rigoureuse du tiers espace (au-delà des nécessaires propositions statistiques elle ne sera pas plus facile à énoncer et pas moins arbitrairement stabilisée que celles de la ville agglomérée ou celle de la campagne "vraie" : c'est un autre enjeu), ni le positionnement dans un débat déjà très animé chez les urbanistes et les sociologues sur l'acceptabilité de cet espace qui semble échapper aux cadres actuels de la planification urbaine et aux canons de l'urbanité européenne, ni enfin la connaissance de la formation sociale qui investit le tiers espace, et de sa sociabilité, formation à propos de laquelle on n'a à peu près rien dit en évoquant les sempiternelles classes moyennes comme c'est l'habitude (Vanier, 1999). Ces thèmes sont fortement travaillés depuis de longues années en France et surtout dans le monde anglo-saxon. La question soulevée ici est celle de la régulation

politique, et de la construction comme cadre d'action, projet de territoire, de cette catégorie spatiale qui vient s'insérer dans le vieux couple ville-campagne. C'est là que le clin d'œil au célèbre pamphlet d'il y a deux siècles a quelque sens, car si le tiers espace existe comme réalité sociétale, géographique, voire économique, il n'est actuellement l'objet d'aucune reconnaissance dans le dispositif de l'administration territoriale et, surtout, ne retient pas davantage l'attention des politiques de projet, de régulation, et de l'action publique territorialisée en général.

En effet, le système de cette action publique se consacre depuis longtemps et avec toujours plus de finesse au monde rural et à ses fragilités. Il s'est depuis une vingtaine d'années investi dans certaines parties du monde urbain (politiques dites de la ville). Il prêche désormais la solidarité des villes (petites et moyennes) et des campagnes à travers la réinvention (ou le mythe, selon les avis) des pays. Mais il n'a encore jamais abordé

**1** "Communes périurbaines" : celles dont plus de 40 % de la population active travaillent dans un bassin d'emploi construit par itération à partir d'une commune totalisant plus de 5000 emplois au lieu de travail. "Communes multipolarisées" : même seuil de migrations alternantes, mais en direction de plusieurs bassins d'emploi. Auxquelles il faudrait ajouter une partie des communes de l'espace dit à dominante rurale mais sous faible influence urbaine : abaissement du seuil à 20 %. Ces seuils ne vont évidemment pas sans interrogation. Rappelons que les bassins d'emploi sont construits sur le même principe mais avec un seuil à 30 %. Les espaces à dominante urbaine, tels que définis par l'INSEE depuis 1995, sont donc plus restreints que les bassins d'emploi. S'il en est ainsi, c'est aussi parce que le zonage de 1995 est né en même temps que la loi Pasqua et que l'enjeu de la démonstration était alors de donner une place aux pays "retrovés", à un certain idéal de ruralité, plutôt qu'aux espaces urbanisés d'un type nouveau, à la reconnaissance desquels le zonage a malgré tout contribué.

spécifiquement cette frange au poids croissant qu'est le tiers espace, sans doute notamment parce que celui-ci montre d'un recensement à l'autre qu'il se développe sans qu'on l'y aide, pour le meilleur et pour le pire.

C'est donc largement une lecture binaire de l'espace qui l'emporte en matière d'aménagement du territoire, lecture où villes et campagnes ont laissé la place aux agglomérations et aux pays, mais où l'opposition fondatrice, si elle a changé de protagonistes (il s'agit pour une part d'une opposition entre l'espace métropolisé et l'autre), reste à deux termes. Et pourtant : "que reste-t-il du couple ville-campagne de nos débuts épistémologiques ?" (*Paquot et Roncayolo, 1992, p.679*).

#### **4 - Le tiers espace, scène de l'entre-deux.**

Il n'y a rien d'étonnant, et encore moins d'anormal, à ce que le tiers espace, qui n'a donc qu'une génération et qui n'est pas une unité spatiale mais un continuum de situations intermédiaires, n'ait donné lieu encore à aucune politique propre ni surtout à aucune forme institutionnelle particulière. Non seulement il faut du temps pour cela, non seulement ce n'est pas mécaniquement l'organisation de l'espace qui dicte l'institution du politique en général, mais surtout il est probable que la caractéristique même du tiers espace, cet entre-deux dont il est né, implique l'impossibilité de voir s'instituer un jour une scène institutionnelle qui lui soit propre, précisément parce l'entre-deux, l'articulation des sphères de régulation existantes, est sa logique profonde, son destin politique pourrait-on dire.

Pourtant, tel qu'il existe, dans les aires d'influence des métropoles, dans les interstices des réseaux de villes

petites et moyennes qui polarisent l'espace de métropolisation, le long des grands couloirs de circulation, et particulièrement dans certaines régions de tourisme littoral et alpin qui se sont tant urbanisées ces dernières décennies, le tiers espace n'a pas attendu qu'on le nomme pour s'inventer de fait une régulation territoriale. Elle est celle des groupes d'acteurs entremêlés, les uns plutôt issus du milieu rural originel, les autres plutôt représentatifs des citadins exurbanisés, les autres encore, et c'est là que le sujet est vraiment neuf, s'étant constitués sur place, à partir de ménages, d'entreprises, de groupements associatifs ou autres, et de tous les intérêts individuels et collectifs de celles et ceux qui sont nés dans le tiers espace. Ce qui peut faire problématique, ce n'est donc pas l'absence de régulation politique locale (par exemple le tiers espace a ses POS, ses EPCI, ses contrats, ses zones éligibles, ses bouts de pays ou de schémas directeurs, etc.), mais l'absence de reconnaissance des spécificités de cette régulation dès lors qu'elle s'organise dans un nouveau contexte spatial, ni urbain, ni rural. Ce qui pose bien le problème de la construction politique du tiers espace en tant que tel, fut-elle un hybride (ou un syncrétisme, comme on voudra).

Ces précisions faites, on entrevoit comment poser la problématique de la construction politique du tiers espace et de sa régulation : il s'agit d'aborder cette scène de l'entre-deux comme un des laboratoires des nouveaux rapports du politique au territoire. En effet, laboratoire, le tiers espace l'est sans doute pour deux grandes raisons, qui pourraient être les bases des deux hypothèses de cette problématique : son inévitable dimension articulatoire, déjà repérée, et sa complexité, qu'on ne confondra pas avec de la complication.

#### **5 - Un mot porteur d'avenir : articuler**

Que la construction politique du tiers espace soit fondamentalement celle d'une articulation, les acteurs politiques de la chose territoriale pourraient en témoigner tous les jours et sur tous les sujets, même si la conscience communale qui justifie malheureusement tant de micro fiefs électoraux est aussi vive ici qu'ailleurs.

Le tiers espace a le plus souvent des besoins de services collectifs et d'équipements qui le rapprochent de choix de type urbain, à cause d'une densité habitante encore forte, et surtout pour des raisons culturelles qui relèvent d'une sorte d'assimilation métropolitaine. Il en est ainsi, par exemple, pour ses besoins, ses réponses, et ses modes de faire (choix techniques, d'organisation, de financement) concernant le traitement des déchets ménagers, la gestion de la ressource en eau potable et l'assainissement, mais aussi l'offre d'espaces économiques ou la planification de l'usage des sols, pour s'en tenir à quelques compétences d'actualité, ou jugées stratégiques. En même temps, et pour les mêmes raisons de densité intermédiaire et de positionnement par rapport à la grande ville, d'autres aspirations le portent à développer des projets et trouver des alliances qui lui tournent le dos : communication identitaire et construction d'une image territoriale apaisée, offre touristique et de loisirs, protection et valorisation de l'agriculture, aide en faveur des milieux fragiles de petits entrepreneurs locaux, recherche de solutions de transport en commun adaptées à la dispersion, etc.

Cette interface de fait rend d'ailleurs le tiers espace, en tout ou en partie, réceptif à peu près à toutes les contractualisations, tous les programmes incitatifs, toutes

les actions thématiques : aucune ne lui est destinée en propre, mais étant de bien des situations urbaines et rurales en même temps, l'essentiel de la panoplie de l'action territoriale s'offre à lui.

### **6 - Le tiers espace, pris entre Voynet et Chevènement**

Nonobstant, la construction multiforme de l'articulation par les acteurs politiques du tiers espace (et ceux qu'ils sont susceptibles de mobiliser) n'est pas reconnue par le dispositif institutionnel et juridique. Quel que soit son degré d'hybridation, le tiers espace est invité, et fermement avec les deux derniers textes de loi (VOYNET et CHEVÈNEMENT), à "choisir son camp" : la communauté d'agglomération, si proche de la défunte communauté de villes, ou le pays, avec son niveau constitutif de communautés de communes. Si projet de territoire il y a (et quel plus beau projet que l'articulation ?) c'est forcément dans un de ces deux cadres qu'il faudra en organiser la maîtrise d'ouvrage, bien que théoriquement l'emboîtement de l'agglomération dans le pays soit possible.

Certes, rien n'empêche des tiers espaces de se reconnaître dans l'une ou l'autre de ces catégories institutionnelles, et c'est bien ce qui se passe parfois. Une des toutes premières communautés d'agglomérations de la Loi du 12 juillet 1999 et la première en Rhône-Alpes, celle du Pays Voironnais, est assez représentatif de cette capacité. Reste qu'"agglomération" et "pays", ne sont pas des mots de hasard, et que la limite qui les sépare à toutes les chances de trancher dans un tiers espace qui n'est pas binaire. De la communauté d'agglomération du Voironnais au pays

de Bièvre-Valloire qui le borde à l'ouest, le tiers espace développe son continuum, difficile à découper en tranches homogènes : dans ce cas précis au moins, les deux lois récentes d'intégration "surterritoriale" auront enfin permis de faire retentir le problème sur la scène politique (et bien au-delà du local), après qu'elle eut longtemps considéré qu'il n'existait pas.

Cette logique d'intégration "surterritoriale" (puisqu'elle fabrique des territoires plus vastes, espérés plus forts, prétendument plus identitaires, pour surmonter les déficits d'organisation des territoires actuels) a ses raisons politiques qu'on ne discutera pas ici. Le renvoi à la construction européenne, autre processus d'intégration surterritorial, serait un passage décisif de cette discussion. Reste la question de fond : le dispositif institutionnel proposé par les lois CHEVÈNEMENT et VOYNET pour recomposer le territoire est-il à même d'aider le tiers espace à se construire politiquement comme tel, sous-entend-il sa résorption par une urbanité et une ruralité revivifiées annonçant le retour au couple fondateur ville-campagne, ou fait-il l'impasse sur cette partie du territoire qui concerne 15 à 20 % de la population, à défaut d'avoir compris les enjeux de l'articulation ?

### **7 - Echapper aux prés carrés**

L'hypothèse qu'on pourrait faire ici, pour affronter cette triple question redoutable qui doit malgré tout rester ouverte (la vie des territoires répondra de toutes façons), est que la réponse tient à la fois de la première et la troisième formulations. Dans le cadre du dispositif institutionnel actuel, le monde de l'action publique du tiers espace va continuer son travail informel

d'articulation des systèmes d'acteurs et des périmètres les concernant parce qu'il ne peut pas faire autrement, et parce qu'il a appris (plus ou moins selon les cas) à appartenir à différentes logiques. Ainsi, on pourra observer, dans un avenir proche, la façon dont la loi CHEVÈNEMENT va très probablement signifier une poussée des syndicats mixtes et ces conventions, comme solutions pragmatiques aux conséquences de la "simplification de l'intercommunalité", qui est en clair une invitation de plus aux rigidités de la supracommunalité.

Mais ce travail d'articulation au sein d'un dispositif qui ne le prévoit pas ne résout déjà et ne résoudra pas tout. Au fur et à mesure du développement du tiers espace, il devrait devenir patent que les formes les plus territorialisantes de l'action publique ne lui conviennent pas, parce que le projet que peut construire le tiers espace est toujours multi-territorial. Pour le tiers espace, ne faudra-t-il pas alors aller nécessairement vers des formes moins territoriales d'inscription du système politique local, porté par d'autres légitimités que celle du sol, inventant un autre rapport entre pouvoir et territoire ? Là où l'on a encore affaire, comme ailleurs, à des (hauts-)lieux de pouvoir et à leurs périmètres, ne faudra-t-il pas instituer le pouvoir des liens et l'espace des articulations ? Comment parviendra-t-on à ce que le projet de territoire ne se construise pas ici systématiquement comme un pavage de légitimités électives qui fabrique des prés-carrés inadaptés aux enjeux d'une espace mouvant, mais comme un maillage d'actions, de réponses à des besoins collectifs, de solutions organisées, où la question du "qui fait quoi ?" ne soit pas immanquablement ramenée à celle du "qui est légitime où ?".

### 8 - La complexité n'est pas une défaite du réel, mais sa conscience

Comme on l'a compris, cette première hypothèse postule en passant que le tiers espace n'est pas une forme éphémère destinée à se fondre finalement dans les agglomérations ou les campagnes. Si tel devait être le cas, on aurait alors affaire pour l'instant à de la complication territoriale, une zone de mélange mal maîtrisée mais quasi conjoncturelle entre les deux seuls processus d'organisation de l'espace possibles, l'urbain et le rural, ou le métropolitain et le non métropolitain pour adopter une terminologie plus ajustée. Les questions précédentes n'auraient alors pas lieu d'être, et s'y attarder serait un handicap pour aller vers l'organisation adaptée, donc binaire, des territoires.

Or, si le tiers espace apparaît souvent comme compliqué, désordonné, c'est bien qu'il est fondamentalement complexe, ce qui n'est pas la même chose. La complication est un dysfonctionnement, une perturbation, une anomalie, un désordre, et elle appelle une simplification. La complexité est irréductible : elle est "ce qui ne peut se résumer en un maître mot, ce qui ne peut se ramener à une loi, ce qui ne peut se réduire à une idée simple", moyennant quoi "elle est un mot problème et non un mot solution" (Morin, 1990). Loin d'être une défaite de la pensée, elle est la promesse d'approcher un peu plus le réel, ce qui pour le politique n'est certes pas sans intérêt : "si vous interrogez le réel avec une pensée simplifiante, le réel sera extrêmement simple. Si vous l'interrogez avec une pensée complexifiante, le réel sera complexe. Cela veut dire qu'il y a toujours plus de choses dans le réel que n'en peut concevoir l'esprit humain" (id.)

### 9 - Un espace " à la fois "

Le tiers espace est à approcher par une pensée complexe pour au moins trois raisons :

- **Le tiers espace est un territoire et un réseau.** Il se construit de façon discontinue le long des réseaux rayonnant à partir de centres urbains majeurs et entre eux. Il est lui-même un réseau de places, pôles, tissus (petits centres urbains relais, pôles commerciaux, concentrations au droit des échangeurs autoroutiers, nappes de lotissements, etc.), en même temps qu'un ensemble d'espaces intersticiels (parcelles agricoles, boisées, zones naturelles protégées...), dont la population locale a une conscience plus ou moins aiguë selon ses pratiques et ses origines rurales ou urbaines.
- **Le tiers espace est à la fois localiste,** dédié à son propre fonctionnement, et globaliste, inscrit dans des logiques qui l'extravertissent. Certes, on peut aujourd'hui en dire autant de n'importe quel lieu ou territoire (Di Méo, 1998), par exemple des quartiers d'une métropole, ou des finages d'un espace agricole exportateur. La différence entre le tiers espace et les autres n'est pas de nature, mais d'intensité de dualité : plus que tout autre le tiers espace est à la fois dans le local et le global parce qu'il est l'espace du mélange de groupes socio-fonctionnels et de générations d'activités aux origines tant urbaines que rurales, et aux horizons tant proches que lointains.
- Pour les mêmes raisons, **le tiers espace est à temporalités hétérogènes.** Nulle part on a autant le spectacle de gens qui vivent selon des emplois du temps qui s'entrecroisent, des logiques temporelles étrangères les unes aux autres. Certes, la métropole

vit à toutes les heures, mais c'est précisément là ce qui fait sa relative unité spatio-temporelle. Le tiers espace n'en a pas. Il fait voisiner des conceptions de la journée d'activités qui relèvent de champs sociétaux vraiment différents : l'agriculteur pluri-actif, le fonctionnaire local ou "navetteur", l'agent commercial hypermobile et le commerçant du bourg, l'actif indépendant à domicile et le chômeur captif d'un trop petit marché de l'emploi, etc.

Comment unifier un espace à la fois réseau et territoire, local et global, à heures fixes et variables ? Par quel sens commun de la cité, qui ici précisément n'existe ni comme forme ni comme principe politique ? Quelle construction politique (au sens large) rechercher pour organiser la régulation d'un socio-espace aussi diversement fondé ?

### 10 - Le nécessaire " rescaling ", pour un pouvoir " glocal "

Le tiers espace n'a pas le monopole de la complexité. Ces questions se posent aujourd'hui un peu partout, à toutes les échelles. Le tiers espace est un laboratoire, pas un monde à part. Il est une partie, exemplaire, du monde complexe qui ne se résume pas aux mots de métropolisation et globalisation... C'est pourquoi l'hypothèse de "l'Etat glocal" liée à celle d'une "politique des échelles", énoncée par Neil Brenner (1999) doit retenir particulièrement l'attention ici.

Bien qu'il place sa réflexion au niveau des Etats et des grandes métropoles, et de leur capacité à articuler les logiques supra et infra-nationales de ce processus de déterritorialisation/reterritorialisation qu'est selon lui la



globalisation, Neil Brenner avance sous le vocable de re-scaling (qu'on pourrait traduire à la fois par la réorganisation, la réarticulation et la redéfinition des échelles) une série de propositions conceptuelles qui intéressent le tiers espace. "L'Etat glocal" dont il pressent l'émergence est celui qui se constitue de fait autour et à partir de l'Etat-nation, au-dessus et au-dessous de lui, dès lors qu'il sait jouer avec divers partenaires dans différents systèmes de régulation, et non plus se cantonner à celui qu'il a institué dans son périmètre de souveraineté : "today, neither urbanisation, accumulation nor state regulation privilege a single, self-enclosed and circumscribed spatial scale" (*op. cit. p.442*). Il est donc un Etat abstrait, sans administration propre, existant uniquement dans les instants de régulation concrète qu'il organise avec ce qui l'englobe et/ou ce qui le compose, d'où une véritable "politique des échelles".

On reconnaît là aisément le fonctionnement politique qui existe de fait en Europe, non sans conflit et divergence d'interprétation, entre l'Etat européen en émergence, les Etats-nations, et certaines grandes régions ou aires urbaines de poids. Parallèlement, et puisqu'il s'agit de régulation, on reconnaît aussi les principes qui animent désormais les mouvements sociaux, de plus en plus capables de se construire sur des enjeux locaux en même temps que par des mobilisations globales, et par conséquent d'établir les rapports de force multi-échelles qui sont pour ainsi dire le carburant de la régulation. On fera l'hypothèse ultime que cette conception du politique est, à une autre échelle, pleine de promesses pour le tiers espace. On entrevoit tout ce qu'il a à y gagner pour s'accommoder de la complexité dont il a été question. On voit aussi que cette seconde hypothèse, celle d'une conception "glocale" du pouvoir dans le tiers

espace, ne fait que prolonger et englober la première, puisqu'elle explore à nouveau les voies de l'articulation des pouvoirs existants et leur capacité à être moins crispés sur leur périmètre de légitimité.

Institutionnaliser la complexité ? Tel n'est pas le propos de ces réflexions. La complexité n'est pas à construire : elle existe, quel que soit sa reconnaissance par l'ordre, fut-il le désordre, politique. L'enjeu, en tout cas cet enjeu, n'est pas dans les formes institutionnelles auxquelles ont travaillé de récentes lois. Il est dans l'émergence de pratiques de ces formes, qui permettent au tiers espace de réaliser lui aussi l'indispensable construction politique de son territoire, malgré sa complexité.

### **Conclusion :**

#### **la révolution des territoires, mais laquelle ?**

La construction politique des territoires semble encore en plein âge fonctionnaliste : rationalisme, hygiénisme, modernisme, positivisme et universalisme guident toujours les grands architectes de la recomposition territoriale. Rationalistes : les principes d'emboîtement, d'appartenance exclusive, d'exhaustivité de la couverture des nouvelles mailles territoriales. Hygiénistes : ceux de la simplicité du système, de sa pureté cartographique, de sa transparence politique. Moderniste : l'annonce régulièrement faite qu'il faut reprendre le chantier au nom de l'obsolescence des vieilles mailles. Positiviste : la conviction que la science statistique et l'analyse spatiale qu'elle autorise vont tracer la voie de la réforme. Universaliste : l'utopie que tout cela pourra se résoudre dans quelques formes européennes (sinon universelles) d'organisation territoriale.

Comme le zoning agit naguère contre la nuit de l'anarchie urbaine, la recomposition territoriale revendique le même idéal de remise en ordre du réel, et ce à une époque où le fonctionnalisme et le zoning sont sévèrement jugés pour l'entreprise de déshumanisation de la ville qu'ils ont servie. Soumis à leur tour à l'idéal rationaliste et fonctionnaliste, les territoires s'en porteront-ils mieux ? Né pour une part seulement de l'idéologie urbaine aujourd'hui mise en cause, le tiers espace s'accommode mal d'une construction de genre fonctionnaliste de son espace politique. Il est en somme potentiellement post-fonctionnaliste dans ses rapports au pouvoir politique : c'est-à-dire qu'il s'expose plus naturellement à la géométrie variable des périmètres de compétence, à leur discontinuité, aux appartenances des pouvoirs locaux à des systèmes d'acteurs multiples, à leur redéfinition trop nécessairement fréquente pour s'accommoder d'institutionnalisation durable de mailles d'action, ce qui implique contradictoirement de s'appuyer sur celles qui existent déjà, au premier rang desquelles la commune, mais aussi les groupements intercommunaux.

Pour l'heure, ces formes d'organisation territoriale du travail politique, qualifiables de post-fonctionnalistes, sont sévèrement jugées au regard des critères fonctionnalistes dominants. La complexité est encore au placard des valeurs collectives, sinon en celui des idées qui interrogent. L'utopie de la cohérence bat son plein (Gerbaux, 1999).

Mais le tiers espace grandit, qui est tout sauf cohérent. Ce sera là le dernier clin d'œil à l'Abbé Sieyès, à condition de s'autoriser une brève personnification des espaces : de tous les types d'espace, le tiers espace sera peut-être le

plus révolutionnaire quant à sa capacité à l'invention de nouveaux rapports entre le territoire et le politique. Reste que ce ne sont pas les espaces qui font les révolutions, mais bien les gens, et qu'on a alors toutes les raisons de s'interroger sur les capacités révolutionnaires en matière d'organisation de l'action publique des sociétés du tiers espace et des élites politiques qu'elles se donnent.

**Ascher F.**, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, O. Jacob.

**Brenner N.**, 1999, "Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European union". *Urban Studies*, vol.36, n°3, 431-451.

**Chalas Y., Dubois-Taine G.**, 1997, *La ville émergente*. La Tour d'Aigues, L'Aube.

**Di Méo G.**, 1998, *Géographie sociale et territoires*. Nathan, Paris.

**Gerbaux F.** (dir.), 1999, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues, L'aube.

**Guigou J.L.**, 1996, "La révolution des territoires : un jeu de rôle". *Pouvoirs locaux*, juin, 101-104.

**Le Jeannic T.**, 1996, "La définition des aires urbaines", in *Données urbaines 1* (Godard F., Pumain D., dir.). Paris, Anthropos, 165-172.

**Morin E.**, 1990, *Introduction à la pensée complexe*. Paris, ESF.

**Paquot T., Roncayolo M.**, 1992, *Villes et civilisation urbaine, XVIIIe-XXe siècles*. Paris, Larousse.

**Vallès V.**, 1998, "Organisation territoriale de l'emploi et des services de proximité", in *Les découpages du territoire* (Desplanques G., Vanier M., dir.). Paris, INSEE Méthodes n°76-77-78, 107-112.

**Vanier M.** (éd.), 1999, *Urbanisation et emploi : suburbains au travail autour de Lyon*. Paris, L'Harmattan.

Institut de Géographie Alpine  
17, rue Maurice Gignoux  
38000 Grenoble  
tél. 04 76 63 59 01  
fax 04 76 17 06 62



### ■ Intercommunalité et espaces périurbains : une mise en équation inédite ?

Alain Faure  
Institut d'Études Politiques de Grenoble

David Guéranger  
ENTPE Vaulx en Velin

Si, au sens littéral, la notion d'autonomie signifie "le droit pour un État ou pour une personne de se régir d'après ses propres lois", les positions plus philosophiques montrent à l'envi les subtilités de traduction qui s'instaurent entre le bonheur aristotélicien (le Bien se suffit à lui-même et est sa propre fin), la liberté stoïcienne (la sagesse provient de la capacité de décider et de commander sans avoir à rendre compte à une instance supérieure), le blasphème pascalien (le sage se soustrait des contraintes extérieures en se plaçant sous l'autorité de la loi naturelle), le respect kantien (l'individu n'accède à l'autonomie que s'il est respectueux de la loi) ou encore le contrat social (l'autonomie est un idéal qui doit être la règle de tous)...

L'autonomie résonne donc comme un mot-valise où se multiplient les ambiguïtés d'interprétation avec des termes voisins tels que l'indépendance, l'autarcie, la subordination, l'autodétermination. Le terme fait aussi écho à un état d'esprit sur des mots "magiques" très contemporains comme le "projet de territoire", "l'intérêt communautaire" et le "développement local". Dans la présente contribution, nous chercherons à mettre en lumière les ingrédients politiques de cette polysémie à travers le prisme de l'intercommunalité, et sur la base de différentes études de cas sur des périurbains<sup>1</sup>.

**Sur ces espaces, la question de l'autonomie se décline en effet dans des discours et dans des programmes d'action qui annoncent un entrecroisement original entre les normes, les modes de penser et les façons de faire.** Le périurbain possède peut-être aujourd'hui des caractéristiques propres qui donnent à la problématique de l'autonomie une dimension singulière : ces territoires sont confrontés à un ajustement inédit entre des défis urbains et des

enjeux ruraux. À cet égard, l'étude de la démarche intercommunale des élus locaux "dominants"<sup>2</sup> laisse entrevoir trois évolutions intéressantes : l'invention d'un intérêt communautaire territorialement hybride (sur un "espace tiers" qui n'est ni complètement rural, ni simplement urbain), un positionnement institutionnel en tension permanente avec l'échelon départemental et les agglomérations urbaines, et enfin une tonalité de "pays" (même si le terme pose problème en raison de sa polysémie) associant dans un même sentiment d'appartenance des repères territoriaux et une destinée commune sur des programmes publics.

Ces trois pistes nous incitent à faire l'hypothèse que les élites intercommunales des territoires périurbains appréhendent la dialectique entre le rural et l'urbain en **conciliant deux modèles classiques d'organisation politique locale** : celui assez ancien en Europe de la "ville-État", et celui plus contemporain en France de la "ville dans l'État"<sup>3</sup>.

D'un côté en effet, les responsables des EPCI à fiscalité propre cherchent à **construire un gouvernement autonome sur les actions d'intérêt communautaire** en affirmant l'identité de leur communauté autour de valeurs et de modes d'usage de l'espace qui leurs sont propres.

<sup>1</sup> Il s'agit principalement des travaux de Cindy Aigle sur le Parc Naturel Régional de la Chartreuse, d'Alain Faure sur la révision du schéma directeur de la région urbaine grenobloise, et de David Guéranger sur l'agglomération chambérienne.

<sup>2</sup> La notion de "notable" n'est sans doute pas adaptée dans la mesure où ces élites intercommunales périurbaines sortent parfois du groupe traditionnel des maires et des conseillers généraux.

<sup>3</sup> Cf notamment Castells (M), 1972, La question urbaine, Paris, Maspéro, 430 p.

Et en même temps, ces structures **aspirent progressivement à être reconnues comme des appareils partiels - mais puissants - de l'organisation politique dans son ensemble**, et ce afin de négocier des objectifs partagés (voire délégués) avec **les autres institutions légitimes** (les communes, le Département, la Région, l'Etat, l'Union européenne, les territoires voisins...). Naturellement, ces deux aspirations ne possèdent, pour l'instant, qu'une traduction limitée en termes juridiques et institutionnels, mais on trouve là deux expressions d'un même souci d'autonomisation territoriale, expressions qui tirent de l'équation urbain / rural une légitimité politique apparemment inédite.

Ainsi, en l'état actuel de nos recherches, l'ambition de cette contribution se limite à une discussion sur deux questionnements de nature prospective.

- **Tout d'abord, quelles sont les conditions d'émergence de fiefs intermédiaires susceptibles de structurer un leadership politique inédit associant des communes urbaines et rurales à l'échelon intercommunal, et sur quels repères symboliques de représentation politique ?**
- **Ensuite, comment s'articulent ces territoires périurbains, sur le plan politico-administratif, avec les multiples partenariats publics et privés qui en balisent l'émancipation institutionnelle, et quelles sont les valeurs d'aménagement et de développement qui prédominent ?**

### 1 - La construction facilitée de fiefs intermédiaires

Les travaux préparatoires d'une recherche collective menée sur les espaces périurbains<sup>4</sup> ont formulé une hypothèse séduisante : le périurbain serait contraint de produire, en termes d'intervention publique, une démarche spécifique sur les questions touchant à la gestion du sol et de l'environnement. Loin de la simple diffusion de l'urbanisation dans les campagnes, il s'agirait d'une "co-construction" territoriale liée à la mutation des fonctionnalités de l'espace. L'intercommunalité s'imposerait alors comme le moyen d'une gestion adaptée et cohérente de cet espace.

D'un point de vue socio-politique, nous souhaiterions plutôt renverser la perspective et rechercher quelques conditions politiques qui rendent possible une telle évolution. En d'autres termes, quels sont les ingrédients liés au système politique local qui peuvent expliquer que certains espaces périurbains favorisent l'affirmation d'une dynamique de coopération originale ou au contraire qu'ils résistent à "l'intercommunalité de projet" ? Dans quelles conditions la construction d'espaces intermédiaires (ni ruraux, ni urbains) est-elle politiquement réalisable et techniquement viable ? Les territoires périurbains se structurent-ils en décalage par rapport aux modèles du pouvoir d'agglomération ou de la solidarité entre communes rurales ? Existe-t-il de nouveaux profils "d'éligibles" (au sens anthropologique du terme<sup>5</sup>) pour les élus qui aspirent à diriger ces structures intercommunales ? Dans le foisonnement des stratégies électorales sur les espaces qui associent des territoires ruraux et urbains, peut-on parler de l'émergence de réflexes politiques visant à la constitution

de "fiefs intermédiaires", à l'instar des cantons ou des bourgs-centre ?

Cette dernière hypothèse intéresse particulièrement les politologues dans la mesure où elle sous-tend une profonde remise en cause de l'architecture des pouvoirs locaux en France. Dans un système dominé par ses centres de gravité urbains et départementaux<sup>6</sup>, l'intercommunalité périurbaine impliquerait l'apparition d'élites aux profils originaux susceptibles d'asseoir leur pouvoir sur ces territoires en construction. Elle bousculerait en même temps la donne politique sur deux fronts : en annonçant un mouvement de résistance au discours sur la Ville qui oriente manifestement la plupart des grandes réformes en cours (intercommunalité urbaine, développement durable, politique de la ville, urbanisme et logement), et en invalidant l'entreprise de résistance engagée par les ruralistes sur la discrimination positive à maintenir dans les campagnes (assemblée des conseils généraux, Sénat, Ministère de l'Agriculture, associations d'élus ruraux). Bref, ces "fiefs intermédiaires" pourraient inventer une forme originale de périurbanité qui opère une rupture avec le "prêt à penser" contemporain sur les "projets de territoires", avec les idéaux-types de l'agglomération et du "pays". Face à cette abondance d'hypothèses, les premières études dont nous disposons permettent de dégager quelques constats forts.

<sup>4</sup> Marcelpoil (E) dir., Bertrand (N), Martin (S), Faure (A), Guéranger (D), Ribot (C), La construction de l'autonomie des territoires périurbains, Programme Fédérateur Environnement, Région Rhône-Alpes, février 2000.

<sup>5</sup> Cf Abéles (M), 1989, Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français, Paris, Odile Jacob

<sup>6</sup> On pourra notamment se reporter à l'analyse des dynamiques locales de la loi ATR proposée dans Michel (H), Intercommunalités et Gouvernement Locaux : l'exemple des départements d'Ouest, Paris, L'Harmattan, 1999.

• Premièrement, **les caractéristiques politiques des communes périurbaines peuvent s'analyser assez largement par la nature du mouvement démographique migratoire.** En termes sociopolitiques, ce mouvement se traduit directement dans les conseils municipaux par une diminution des enjeux agricoles et du nombre de leurs représentants au profit de la population nouvellement implantée, souvent salariée, dont les revendications sont sensiblement différentes<sup>7</sup>. En effet, si les choix de cette migration tiennent évidemment aux contraintes portées par la structure urbaine (la diminution des surfaces constructibles par exemple), ils s'appuient également sur des motivations économiques (des loyers et un prix du foncier plus intéressants), ou encore sur des aspirations nouvelles en termes de cadre de vie (rejet des nuisances urbaines et recherche d'un environnement plus "végétal"). Or ces préoccupations marquées chez les nouveaux résidents heurtent souvent de front le cœur des enjeux intercommunaux les plus sensibles pour l'agglomération : politique foncière intercommunale, spécialisation fiscale ou habitat social par exemple.

Ainsi, le contexte de bouleversements démographique et urbain que traversent les communes périurbaines offre un cadre particulièrement propice à **l'affirmation (ou plutôt la réaffirmation) du rôle de l' élu communal.** Dans le même temps, une demande sociale très nette s'exprime vis-à-vis d'une politique communale forte, dont les revendications oscillent savamment entre, d'une part, la satisfaction des besoins de services publics élémentaires indispensables dans une agglomération, et, de l'autre, les exigences nouvelles liées au cadre de vie et à la protection et la mise en valeur du "patrimoine naturel".

• Deuxièmement, l'étude des acteurs investis dans l'intercommunalité semble attester d'un **processus d'imbrication des 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. En effet, les habitudes de travail liées à la gestion commune d'un certain nombre de compétences ont permis à certains élus de renforcer une solide expertise sur des champs plus ou moins techniques, allant du traitement des déchets à la comptabilité analytique, en passant par l'ingénierie des transports ou la gestion de personnel. À cet égard, les compétences techniques de certains individus, fréquemment liées à leur activité professionnelle, trouvent un écho très favorable au sein de la structure intercommunale où des dossiers à la fois techniques et stratégiques occupent régulièrement le devant de la scène.

Dans ces conditions, plusieurs maires des communes périurbaines, forts d'une compétence professionnelle souvent déjà valorisée au sein de leur commune, peuvent occuper des postes clés dans la structure de coopération. Cette "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 ressources de pouvoir nouvelles et qui ne semble pas devoir être remis en cause. **Ce 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.

• Troisièmement, la technicisation croissante du travail des élus les plus impliqués, associée à un nouvel équilibre entre ville centre et périphérie, semble se traduire par une neutralisation politique des enjeux de l'agglomération. Plus précisément, malgré la diversité des cas de figure, il semble que l'on puisse observer une **amorce générale de pacification politique et de normalisation institutionnelle des relations entre un centre et sa périphérie**<sup>8</sup>. En effet, la commune centre ne peut plus exister qu'en intégrant une fonction de porte-voix qui dépasse les frontières municipales et qui compose avec les problèmes de gestion plus spécifiques aux espaces périphériques<sup>9</sup>.

En termes de leadership politique<sup>10</sup>, ce phénomène pourrait donc s'avérer capital dès lors que le maire-centre

<sup>7</sup> Nous nous appuyons notamment ici sur le travail de terrain de Gisèle Vianey, "Agriculture - Urbanisation et documents d'urbanisme dans l'agglomération de Chambéry", thèse de Géographie (dir. J. David), IGA, 1987.

<sup>8</sup> Cette mériterait toutefois d'autres travaux comparatifs permettant d'établir certaines distinctions, à l'instar de Yves Jean qui, pour son travail en région Poitou-Charentes, distingue les structures intercommunales périurbaines "éclatées et constituées contre une agglomération" et celles situées entre l'agglomération et le rural qui paraissent plus autonomes et plus équilibrées [cf Jean (Y), 9 janvier 1998, "Espaces périurbains : entre développement autonome et opposition à l'agglomération", Colloque Le géographe, acteur politique, Paris, Le Sénat

<sup>9</sup> On retrouvera clairement cette tendance en évoquant les problèmes de territorialisation des politiques publiques et d'affirmation d'une symbolique territoriale périurbaine (cf. supra).

<sup>10</sup> Cf Smith (A), Genieys (W), septembre 1999, "Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", Congrès de l'Association Française de Science Politique, Rennes, Atelier 10

deviendrait, sous l'œil attentif des élus périurbains, une sorte de leader "naturel" de l'agglomération cherchant à la fois à éviter toute stratégie hégémonique et à maintenir une cohérence territoriale basée sur les compromis et les gages concrets de coopération<sup>11</sup>. Dans ce défi croisé sur des objectifs de cohésion et des missions d'intégration, **les élites politiques intercommunales expérimentent à une nouvelle échelle ce qui fait l'essence même du politique**, cette combinaison toujours fragile entre des enjeux d'éligibilité (représenter une société locale), des règles de notabilité (être reconnu et entendu au sein du système politico-administratif) et des impératifs de management (négocier des avancées avec les groupes d'intérêts en présence).

- Quatrièmement, la neutralisation politique des enjeux précédemment décrite se décline au niveau territorial par **une forte permanence des découpages**. En effet, l'institution de coopération et notamment son assise territoriale semblent pouvoir traverser sans même vaciller les multiples crises qui émaillent la vie quotidienne de l'institution autant que les recompositions politiques issues du renouvellement des mandats locaux, communaux ou cantonaux par exemple. Dès lors, l'histoire propre à chaque territoire intercommunal constitue un fil rouge éclairant pour décoder les problèmes plus contemporains que suscite la question chère aux géographes de "l'optimum dimensionnel". L'intercommunalité, loin de s'imposer ou de se décréter sur un "périmètre pertinent", obéit alors à une subtile alchimie où les alliances passées, les conflits plus anciens et les coopérations préexistantes jouent un rôle déterminant.

La principale nouveauté réside pour l'essentiel dans les compétences dont se dotent ces structures de coopération : le temps long a, en quelques sortes, préparé le terrain pour que la logique "de projet" (dont la fiscalité propre est souvent l'artifice) se substitue à une logique plus politique de gestion (basée sur des accords personnalisés de gestion). Ainsi, pour les élites intercommunales, le mouvement général vers une coopération plus intégrée permet, à l'instar du passage à la fiscalité propre, de **concilier deux stratégies** jusqu'alors souvent antinomiques : l'ouverture de nouveaux chantiers d'intervention publique et la reconduction tacite des équilibres de pouvoir et des prés carrés électoraux<sup>12</sup>.

### **2 - L'articulation intercommunale sur des enjeux en permanence renégociables**

Dans le prolongement de cette évolution socio-politique, la deuxième piste de changement concerne la façon dont les groupements intercommunaux périurbains organisent concrètement les rouages administratifs de leur autonomie politique émergente. Les EPCI entretiennent de nombreuses relations avec les institutions politiques locales (collectivités territoriales, administrations déconcentrées, sociétés d'économie mixte, chambres consulaires, etc.) mais aussi avec les administrations centrales de l'Etat et avec l'Union européenne. Ces relations sont plus ou moins déterminées, plus ou moins flexibles, mais il y a toujours un minimum d'articulation. À cet égard, certains EPCI peuvent être considérés comme des appareils d'Etat qui sont en train d'acquérir une certaine autonomie administrative. Les modalités de négociation avec l'extérieur, pris globalement et dans

leurs parties, sont très divers. Le pouvoir ainsi compris n'est pas une possibilité formelle, un droit impotent, mais une capacité réelle d'action. Le champ d'action des EPCI dépend donc des moyens financiers, techniques et humains qu'ils se donnent et dont ils disposent.

Les recherches de terrain nous aident ici à mettre en lumière l'activité nouvelle de co-édification de règles et de normes de l'action collective promue à l'échelon intercommunal. À titre d'exemple, on peut remarquer que les EPCI ne possèdent pas de compétences sur la gestion des POS mais qu'ils interviennent parfois de façon très prégnante dans la formulation des règles communes. Qu'il s'agisse d'une zone intercommunale d'activités ou de la révision du SDAU, on voit bien le rôle de pivot joué par l'échelon intercommunal. Et il semble que cette activité de médiation (qu'elle soit très formalisée ou non) aille au-delà de la "pensée faible" dénoncée dans les

<sup>11</sup> Le résultat comparé de différentes études sur les champs de l'action culturelle et du développement local semble par exemple attester de l'émergence d'une intercommunalité où les petites villes revendiquent une mission de rayonnement et d'excellence (image de marque, projets ambitieux, centralité fonctionnelle) tout en appelant aux vertus de l'irrigation et de l'animation en direction des communes périphériques (diffusion, éducation populaire, public scolaire). On observe ainsi des projets locaux où le niveau intercommunal acquiert une réelle légitimité politique parce que le groupement de communes parvient à la fois à incarner une identité et à promouvoir des services collectifs qui vont clairement au-delà de la commune-centre. Voir à ce sujet : Faure (A), septembre 1999, "La culture et le développement local en quête de (ré)conciliations", Pour, n° 163.

<sup>12</sup> Cette permanence des structures intercommunales n'est certes pas spécifique au milieu périurbain. Mais nous souhaitons moins souligner ici le phénomène lui-même que les mécanismes qui nous permettent de l'expliquer (en partie).

bilans sur la politique de la ville<sup>13</sup>. Les discours contemporains sur la modernité urbanistique (refaire la ville sur la ville, requalifier les centres-village, encourager la qualité patrimoniale, promouvoir les transports doux...) semblent être en permanence réinterprétés et renégoiés par les territoires périurbains, et ce au fil d'arbitrages politiques locaux très fréquents. Les "fiefs intermédiaires" favorisent apparemment des stratégies d'articulation à géométrie variable et à usage évolutif dans le temps. Cette situation d'instabilité (que les sociologues des organisations qualifient comme "la gestion des incertitudes non structurées"<sup>14</sup>) possède peut-être, en milieu périurbain, une dimension singulière : les négociations en présence expriment avec force une revendication de "souveraineté partagée" sur quelques dossiers sensibles. Il semble intéressant de dégager, à titre exploratoire, les thèmes d'intervention qui font l'objet de cette attention particulière.

Tout d'abord, les dossiers sur les voies de communication et sur les transports en commun mettent en évidence un positionnement du périurbain intercommunal qui est systématiquement médiatisé et théâtralisé. Dès qu'un débat touche par exemple au tracé d'un nouvel axe routier, à la création d'une desserte autoroutière, au détournement d'un itinéraire ou à la délimitation d'un site propre, les élus locaux périurbains semblent investis d'une mission particulière de promotion des intérêts de leur territoire vis-à-vis de ceux portés par les espaces limitrophes (zones rurales, grandes agglomérations, espaces périurbains concurrents). Les négociations qui s'engagent à cette occasion fonctionnent alors sur le principe du "tournoi"<sup>15</sup> mais dans un contexte singulier. Apparemment, tous les interlocuteurs (maires, conseillers généraux, parlementaires, techniciens, experts,

représentants des différents services de l'État, chambres consulaires) semblent égaux pour négocier un "bien commun territorialisé" et acceptable de part et d'autres. Lors des arbitrages, on s'aperçoit que lorsque des leaders politiques émergent à l'échelon périurbain, ils paraissent un peu plus égaux que les autres dans la mesure où ils affirment souvent, dans les faits, des exigences surdimensionnées par rapport à leurs compétences formelles et leurs marges de manœuvre techniques. En d'autres termes, l'articulation de l'intercommunalité périurbaine avec le système local semble ici caractérisée par une forte capacité de ses leaders politiques à affirmer et à médiatiser une part autonome de "souveraineté territoriale" sur les choix collectifs à engager en matière de transports. Cette fonction politique de médiation est renforcée dans le périurbain parce que les élus apparaissent souvent comme les seuls "experts" localement légitimes sur la question.

Dans un autre domaine comme la gestion du foncier agricole et l'accueil des entreprises, on remarque aussi la vitalité des espaces périurbains pour adapter et pour renégocier les orientations "vertueuses" des urbanistes et des aménageurs ("refaire la ville sur la ville", le développement durable, l'écologie urbaine). Les priorités généralement avancées sur les fonctions de centralité urbaine, sur la densification du foncier bâti, sur la protection paysagère ou encore sur la rationalisation des implantations d'entreprises butent, plus qu'en milieu rural ou dans les agglomérations, sur des pratiques d'urbanisme à géométrie variable. Ces dernières sont certes affirmées à l'échelon communal mais elles paraissent souvent confortées et légitimées grâce à l'échelon intercommunal.

L'intercommunalité périurbaine semble donc permettre de plaider indéfiniment une spécificité de traitement sur l'affectation des sols en vertu d'une position intermédiaire à mi-chemin entre les enjeux d'aménagement et de développement. Les intercommunalités périurbaines possèdent en effet de solides arguments pour revendiquer simultanément des politiques catégorielles affirmées (comme celles liées à l'agriculture ou aux grands équipements collectifs) et des politiques volontaristes de développement (grâce aux réelles opportunités d'urbanisation pour aménager des quartiers résidentiels, des zones d'entreprises et des logements collectifs). Cette position restrictive et permissive leur permet de se poser en porte-voix des communes-membres sur un registre institutionnel en permanence renégociable vis-à-vis de l'extérieur : les services déconcentrés de l'État, le conseil général, le conseil régional et les territoires voisins (agglomération, espaces ruraux, autres espaces périurbains) doivent composer avec un interlocuteur capital mais insaisissable<sup>16</sup>. Les leaders intercommunaux périurbains jouent en quelque sorte une partition de médiation politique où leurs ressources pour faire aboutir les négociations sont à la fois incertaines et indispensables.

**13** Dubois-Taine (G), Chalas (Y) dir., 1997, *La ville émergente*, Paris, L'Aube, 285 p.

**14** Cf Duran (P), Thœnig (JC), août 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, volume 46 n° 4

**15** Pour reprendre la métaphore présentée in Lascombes (P), Le Bourhis (JP), 1998, "Le bien commun comme construit territorial", *Politix*, n° 42

**16** Cette tendance apparaît très clairement sur le Voironnais, territoire périurbain proche de Grenoble qui semble en permanence suspendu aux initiatives de son président (ancien président du conseil général et ancien député).



Une étude récemment menée sur la stratégie foncière des communes périurbaines en bordure d'un Parc Naturel Régional offre à une belle illustration de ce paradoxe en montrant comment le thème de la "nature" est en permanence réenchanté sur ses différentes dimensions sectorielles (l'environnement pour donner des gages au Parc, le paysager pour résister aux agglomérations urbaines, le domestique pour contenir la demande locale ou encore l'économique pour assurer la maturité fiscale).

### Conclusion

Les hypothèses formulées sur l'émergence de fiefs intermédiaires et sur l'essor de pratiques instables de négociation permettent de tester l'idée selon laquelle l'autonomie des territoires intercommunaux périurbains pourrait produire une action publique locale différente du modèle institutionnel en vigueur, c'est-à-dire non seulement en décalage avec la logique cantonale du pouvoir notabiliaire mais aussi en opposition avec la logique ascendante du pouvoir d'agglomération. Ce point d'entrée dans les débats débouche sur une discussion plus théorique concernant l'émergence de pratiques collectives inédites au cœur du système politique local. Ces pratiques, où le "bon niveau" d'intervention est avant tout politique et stratégique, contestent frontalement le modèle politico-administratif du corporatisme à la française (dans lequel les référentiels des politiques publiques sont prioritairement construits autour d'arbitrages sectoriels et professionnalisés<sup>17</sup>) mais aussi celui de la gouvernance urbaine (dans lequel l'action publique dépend de la capacité à articuler les rapports de force entre les sphères privées et les institutions parapubliques et publiques<sup>18</sup>).

Les émancipations et les responsabilités multiples qui s'expriment aujourd'hui sur certains espaces périurbains caractérisent peut-être, de façon diffuse mais constante, l'adhésion à de nouvelles valeurs politiques en formation. À cet égard, le principe de subsidiarité apparaît comme une "référence molle" qui donne des clefs pour analyser les nouveaux réflexes politiques en gestation<sup>19</sup>. L'usage de cette notion s'inscrit dans un contexte idéologique et intellectuel où trois acceptions du terme sont schématiquement en débat : un principe moral centré sur le rapport des individus au bien commun, un principe institutionnel centré sur la répartition des tâches entre la société civile et le secteur public, et enfin un principe instrumental centré sur l'articulation entre les compétences européennes, nationales et locales.

Les acteurs du périurbain intercommunal expérimenteraient-ils les modalités d'une action publique capable de moduler en permanence la nature et la portée des interventions en fonction des configurations territoriales, des ressources privées et des articulations institutionnelles en présence ? Les recherches en cours mettent en évidence des façons de penser l'intervention publique qui expriment à la fois un assouplissement de certains principes fondateurs de la négociation politique et un renforcement des modes de légitimation par l'éligibilité territoriale. Ce second point ne relève certes pas du principe de subsidiarité dans sa conception juridique ou philosophique, mais il exprime une évolution où la politique change imperceptiblement ses règles du jeu.

Ainsi, on assisterait en quelques sortes à une transformation des conditions de socialisation des élites qui s'investissent dans le champ politique local. Au terme de quatre décennies structurées par la modernisation

administrative et la départementalisation, il semble qu'une cassure générationnelle se précise progressivement avec l'entrée en politique (au sein des collectivités locales mais aussi à la tête d'organisations publiques et privées variées) d'acteurs qui ne se reconnaissent ni dans le modèle néocorporatiste des grandes administrations ni dans le système politico-administratif local du pouvoir notabiliaire. Ces élites politiques afficheraient des convictions gestionnaires caractérisées par des frontières d'intervention moins rigides, des priorités plus négociées, des compétences territoriales étendues, des groupes d'intérêts valorisés<sup>20</sup>, une recherche décentralisée de compromis social, un cadre argumenté d'ingérence pour l'État et, pour l'Union européenne, une déconcentration basée sur la responsabilisation des centres de décision.

Tout se passe donc comme si la défense des intérêts locaux et des intérêts privés exigeait des ressources se

<sup>17</sup> Muller (P), Les politiques publiques, Paris, PUF, 1989.

<sup>18</sup> Le Galès (P), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine" in Revue Française de Science Politique, vol. 45 (1), 1995, pp. 57-95.

<sup>19</sup> Cf le débat ouvert au sein de l'Institut de la Décentralisation : Faure (A), 1999, Territorialisation de l'action publique et principe de subsidiarité. La fin annoncée du jardin à la française, Paris, ID, 55 p.

<sup>20</sup> Chaque fois qu'ils parviennent à se structurer localement : riverains en colère, associations de commerçants, syndicats agricoles, clubs d'entrepreneurs, collectifs d'usagers.

déclinant autant (sinon plus) en termes de cohésion territoriale et d'autonomie politique que de rationalité sectorielle et d'efficacité publique<sup>21</sup>. Certains espaces périurbains expérimentent apparemment cette voie en cherchant à construire, à l'échelon intercommunal, une destinée territoriale commune relativement inédite. 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. Ce faisant, cette façon de faire de la politique consacre la dimension irrationnelle et paradoxale des politiques publiques locales, dans la mesure où les élites territoriales doivent en permanence

agencer des contraires et intégrer des attentes subjectives. Leur savoir-faire repose en effet sur des négociations où s'expriment, à l'opposé d'un 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 par exemple) qui font étonnamment écho aux origines philosophiques du principe de subsidiarité.

**21** Néanmoins, on peut en même temps considérer que ces valeurs servent à justifier la nécessaire cohésion territoriale.

---

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble  
1030, avenue Centrale  
38400 SAINT-MARTIN-D'HEYRES  
tél. 04 76 82 60 00  
fax 04 76 82 60 70  
[www-sciences-po.upmf-grenoble.fr](http://www-sciences-po.upmf-grenoble.fr)

ENTPE  
3, rue Maurice Audin  
69120 VAULX-en-VELIN  
tél. 04 72 04 70 70  
fax 04 72 04 62 54  
[www.entpe.fr](http://www.entpe.fr)



### ■ L'avenir des espaces périurbains

Extrait du rapport  
de la mission sénatoriale  
conduite par Gérard Larcher

*Après avoir conduit, début 1997, une réflexion sur l'adaptation des parcs naturels régionaux aux territoires urbains et suburbains, le Sénateur Gérard Larcher s'est vu confier en juin 1997 par la Commission des affaires économiques du Sénat, le soin de présenter des propositions sur la gestion des espaces périurbains.*

*Le rapport se fonde notamment sur une centaine d'auditions : élus, magistrats et hauts fonctionnaires, dirigeants de syndicats professionnels, d'entreprises et d'associations.*

*Plusieurs déplacements ont été effectués aux Pays-Bas et en France (Amiens, Valenciennes, Lille-Saint-Denis, les boucles de la Marne et de l'Ourcq, et dans le parc naturel régional de Brotonne).*

*Aux termes de cette mission, le Sénateur Gérard Larcher exprime la certitude " qu'une action volontariste en faveur des espaces périurbains est indispensable ".*

### 1 - Le constat

1. Longtemps, les espaces périurbains ont été mal identifiés. Leur spécificité est désormais reconnue depuis la définition par l'INSEE d'un zonage en aires urbaines. Ils sont caractérisés par la coexistence de nouveaux quartiers d'habitation, d'exploitations agricoles (10 % de la surface agricole utile nationale) et par une population diverse : 9 millions de Français, aux caractéristiques sociologiques très variées y vivent. Des populations relativement aisées (80% des ménages y résident dans des maisons individuelles, 40% des logements ont été construits après 1974) y côtoient des populations précarisées qui habitent dans des quartiers en difficulté (barres et tours de Mantes-la-Jolie ou quartiers marqués par un urbanisme "horizontal" à Valenciennes).

2. Trois types de tensions se font sentir dans les espaces périurbains :

#### **Les tensions humaines**

- Les rapports des néoruraux et des exploitants agricoles (dont la population se réduit progressivement) sont marqués par une méconnaissance mutuelle. Selon un sondage, seuls 28 % des Français associent le terme de "campagne" à une utilisation agricole du sol. Pour 69 % d'entre eux, la campagne n'est qu'un "paysage".
- Les habitants des espaces ruraux voisins des villes craignent l'avancée du " front urbain ". Leur crainte est parfois justifiée : l'agriculture périurbaine est victime de déprédations. Dans le Val de Seine, les vols de fruits atteignent parfois 1/4 de la récolte. Or, si des mesures spécifiques d'aide aux entreprises ont

été adoptées dans le Pacte de relance pour la ville, elles n'ont pas d'équivalent pour les exploitations agricoles qui avoisinent les quartiers en difficulté.

### **Les tensions paysagères**

Dans le territoire situé à proximité des villes, l'espace est considéré comme un " espace jetable " .

La laideur de bien des entrées de ville et l'apparence de nombreux grands ensembles périurbains illustrent ce phénomène. Si une législation relativement ancienne permet de protéger le cœur des villes, la prise de conscience sur les problème des " entrées de ville " est récente.

### **La précarité foncière et la fragilité agricole**

Les espaces périurbains subissent une urbanisation en apparence sans borne : entre 1982 et 1990 on y a construit près de 18 logements au kilomètre carré, contre 6 en moyenne sur l'ensemble du territoire.

L'instabilité chronique du droit de l'urbanisme (révision et modification des POS en particulier) entretient les anticipations à la vente des propriétaires fonciers, qui font parfois pression sur les autorités municipales en laissant en friches les terrains pour lesquels ils souhaitent obtenir un droit à construire.

En conséquence, l'agriculture est progressivement marginalisée, même si elle occupe encore plus de 52 % des espaces périurbains. Le coût du foncier s'envole. Dès lors, compte tenu de sa rentabilité, l'agriculture cède le pas à l'urbanisation.

**3.** Face aux tensions subies par les zones périurbaines, de nombreux élus s'interrogent et souhaitent disposer d'un outil d'aménagement pour préserver et souvent restaurer un développement harmonieux de leur territoire.

Compte tenu du succès incontestable des parcs naturels régionaux, ils souhaitent utiliser à leur tour ce concept original. Cet outil, initialement conçu pour le développement économique et la valorisation du patrimoine naturel, s'est vu progressivement reconnaître des missions de protection des espaces naturels.

Aujourd'hui, les 35 parcs existants couvrent plus de 10 % de la superficie du territoire, associant 3.024 communes, 59 départements et 21 régions pour une population de 2,6 millions d'habitants. Ils s'illustrent plus particulièrement dans quatre domaines : la valorisation du patrimoine culturel et du territoire, la protection du patrimoine naturel et de sa biodiversité, des missions d'éducation à l'environnement et des actions de développement économique dont les retombées se chiffrent désormais en termes d'emplois créés ou maintenus.

**4.** Mais à l'examen, l'utilisation de cet outil dans les zones périurbaines se révèle complexe, car il s'agit d'un dispositif conçu pour la protection et le développement de l'espace rural et qui comporte de fortes exigences s'agissant de la qualité des territoires proposés au classement.

Les espaces naturels périurbains sont bien souvent trop dégradés et les moyens juridiques des PNR sont inadaptés pour encadrer une expansion raisonnée de

l'urbanisation : la charte d'un parc est un document contractuel, dont le contenu n'a pas de réelle portée normative. Même si ce contenu est devenu beaucoup plus élaboré, il conserve encore parfois le caractère d'une déclaration d'intention. Vis-à-vis des tiers, la loi du 8 janvier 1993 sur les paysages n'instaure qu'une obligation de compatibilité entre le contenu des chartes et les plans d'occupation des sols. Les conventions actives de "ville-porte" signées entre un parc et les villes avoisinantes sont rares et ne comportent aucune mesure contraignante en matière d'urbanisme.

La multiplication de nouveaux PNR en zone périurbaine pourrait être préjudiciable aux parcs existants et, en définitive, inopérante. Il est cependant souhaitable de reprendre des éléments essentiels à l'origine du succès des PNR : consensus local conforté par l'engagement de l'Etat (délivrance d'un label national) et adhésion des collectivités territoriales à un document contractuel.

**5.** Les instruments d'urbanisme et de protection sont mal, ou trop peu utilisés :

- En principe, le plan d'occupation des sols pourrait permettre de préserver le paysage. En réalité, il est trop souvent modifié et rarement intercommunal. De ce fait, le POS se transforme bien souvent, parfois malgré lui, en instrument de la concurrence foncière intercommunale.
- Les schémas directeurs permettent de fixer plus solidement les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, ainsi que l'équilibre entre extension urbaine, activités agricoles et économiques et préservation des sites. Malheureusement, ils sont très loin de couvrir tout le

territoire national et ils souffrent également de transformations trop fréquentes (45 % d'entre eux étaient en révision au 1er janvier 1997).

- Les instruments et les opérations d'aménagement (droit de préemption urbain, zones d'aménagement différé, zones d'aménagement concerté), s'inspirent d'une " philosophie de l'urbanisation ". Les secteurs auxquels ils s'appliquent ont vocation à être urbanisés.
- Les opérateurs fonciers sont trop peu nombreux.

On ne compte, outre l'Agence foncière et technique de la région parisienne, que trois autres établissements publics fonciers d'Etat, dotés d'une ressource fiscale propre, et capables de mener une politique de requalification de secteurs urbains et suburbains dégradés.

Quant aux collectivités locales, celles qui en ont le plus besoin n'ont pas les moyens de créer les établissements publics fonciers locaux dont le statut résulte de la loi d'orientation pour la ville (seuls deux de ces établissements ont été constitués depuis 1991).

6. Les instruments de protection du patrimoine architectural et urbain sont adaptés aux coeurs des villes : les lois relatives à la protection des monuments historiques, des sites, ou à la création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain permettent de protéger des éléments revêtant une richesse particulière : la législation sanctuarise le beau et se désintéresse de la réparation des blessures faites au tissu urbain et au paysage.

7. Enfin les moyens consacrés par l'Etat sont insuffisants. Les crédits consacrés par l'Etat aux interventions foncières, exprimés en francs 1995, sont passés de 1,4 milliard de francs en 1974 à 160 millions en 1995. En outre, le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) a été supprimé.

Dès lors, il convient d'utiliser au mieux la "boîte à outils" dont disposent actuellement les pouvoirs publics et de définir un nouveau cadre d'utilisation adapté aux problèmes spécifiques de l'espace périurbain.

## 2 - Principales propositions

1. **Créer un nouveau label** : les " terroirs urbains et paysagers ", pour valoriser une volonté politique

- Reconnaître la qualité de "terroir urbain et paysager" aux espaces périurbains sur lesquels, les communes, les départements, les régions, et l'Etat souhaitent mener une action volontaire, concertée et contractuelle.

Ce label se concrétiserait par :

- la signature d'une charte applicable à un territoire ;
- la définition d'objectifs sociaux, urbanistiques et agricoles à respecter pour gérer l'espace et le requalifier lorsqu'il est dégradé ;
- la mobilisation d'un financement croisé Etat-collectivités territoriales.

## 2. **Edicter des directives territoriales d'aménagement (DTA)**

Assurer le primat de l'intérêt national, par-delà la diversité des approches locales, grâce à de nouvelles DTA, -outre les six actuellement en préparation- à réaliser sur les principales aires urbaines.

## 3. **Relancer l'élaboration de schémas directeurs cantonaux ou d'agglomération**

Les schémas directeurs constituent le seul moyen pour assurer une gestion intercommunale de l'extension urbaine.

Leur élaboration doit être encouragée en n'autorisant -sauf circonstances exceptionnelles- les modifications et les révisions de POS que dans les communes dont le territoire est inclus dans le périmètre d'un schéma directeur.

## 4. **Renforcer la stabilité des plans d'occupation des sols (POS)**

Les POS doivent traduire un choix clair et durable. Aussi, pourrait-on :

- instituer un délai minimum pendant lequel une révision du POS serait impossible, sauf circonstances exceptionnelles ;
- réduire l'ampleur des "zones d'urbanisation future" ou zones "NA" en définissant leur emprise maximale au niveau intercommunal, dans le schéma directeur et non plus seulement au niveau du POS.

### 5. Développer le rôle des SAFER dans la lutte contre les friches et maintenir l'agriculture de façon volontariste

Les SAFER disposent déjà de pouvoirs accrus pour lutter contre les friches en zones de montagne. Il est souhaitable de leur permettre d'intervenir plus aisément, de façon analogue, sur les terres incultes en zone périurbaine.

### 6. Lutter contre l'enrichissement sans cause issu de la vente de terres agricoles

- taxer les profits " tombés du ciel " lors de la vente d'un terrain agricole devenu urbanisable ;
- affecter les sommes recueillies à un fonds de gestion des espaces périurbains destiné à acquérir des terrains pour y maintenir une activité agricole, aider l'agriculture périurbaine, réhabiliter les espaces périurbains dégradés.

### 7. Développer les politiques foncières des collectivités locales

- Inclure un volet agricole et paysager dans les contrats de ville, afin de traiter l'espace périurbain comme une composante patrimoniale et dynamique de la ville ;
- la question des évaluations foncières, notamment pour permettre aux communes d'acheter des terrains si elles le souhaitent et faciliter le maintien de l'agriculture ;
- revenir à une application stricte de l'article L.13-15 du code de l'expropriation relatif à la notion de

terrain "urbanisable" dans l'évaluation des terrains acquis par voie d'expropriation ;

- créer de nouveaux établissements publics fonciers d'Etat afin de réhabiliter les espaces les plus dégradés.

### 8. Accroître la stabilité des exploitations agricoles pour conforter leur vocation économique

- En instituant un délai minimum -variable selon la durée du bail restant à courir- avant le terme duquel le bail ne peut prendre fin, même si le terrain est classé en zone urbanisable au POS ;
- en valorisant la production des exploitations agricoles (attribution de quotas spécifiques, augmentation des aides à la mise aux normes des bâtiments d'élevage en zone périurbaine, reconnaissance d'un label de proximité pour les produits agricoles) ;
- en accroissant les contacts entre agriculteurs et citadins (élargissement des actions du type "fermes pédagogiques" à des fermes appartenant à des exploitants privés et développement de "jumelages" entre quartiers urbains et zones rurales) ;
- en ouvrant le parcellaire par la création de chemins aux abords des agglomérations (l'attribution d'aides spécifiques serait conditionnée à l'existence d'un minimum de mètres de chemins ouverts au public à l'hectare, ainsi qu'à la plantation de haies permettant le cheminement le long des terres cultivées) ;
- généraliser l'élaboration de plans de développement durable.

### 9. Créer des établissements publics environnementaux régionaux

- Ces agences assureraient la protection d'espaces verts et agricoles périurbains dans des conditions analogues à l'Agence des Espaces verts de la région Ile-de-France ;
- leur affecter une part du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

### 10. Renforcer l'intercommunalité d'agglomération

En attribuant à une autorité d'agglomération :

- une compétence urbanistique et foncière ;
- une ressource fiscale unifiée ou péréquée à travers la taxe professionnelle ;
- en prenant en compte le coût des espaces naturels dans les dotations budgétaires versées par l'Etat aux agglomérations.

Expérimenter le concept du terroir urbain et paysager, notamment dans le secteur des boucles de la Marne et de l'Ourcq.

Pour en savoir plus :  
[www.senat.fr](http://www.senat.fr)