

## LE PÉRIURBAIN COMME EXPÉRIENCE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

DENIZOT DAMIEN, FAUVEL CÉCILE, TCHEKEMIAN ANTHONY  
LABORATOIRE TERRITOIRES - UMR CNRS PACTE 5194 UNIVERSITÉ JOSEPH FOURIER – GRENOBLE I

### INTRODUCTION

L'expansion urbaine obéit à deux types de forces : les mouvements *contingents*, expression des choix et des intérêts privés, et les opérations *intentionnelles* planifiées résultant de la volonté des pouvoirs publics, expression d'une conception et d'une volonté urbanistique. Cette mise en tension alimente les réflexions sur la notion de gouvernance, généralement perçue dans sa structuration sur un territoire ou dans les rapports verticaux entre échelons territoriaux. Ne serait-il pas plus stimulant de s'intéresser à un espace qui introduirait de façon innovante la dimension horizontale dans cette notion de gouvernance ? Justement le périurbain, qui séduit de plus en plus nos concitoyens, repousse les limites de la ville et empiète sur les campagnes. C'est ce « tiers-espace » (Vanier, 2001) qui retiendra notre attention, partant de l'hypothèse qu'il est potentiellement le lieu de rencontre de différentes modalités d'appropriation socio spatiale du concept de durabilité. Cette hypothèse introduit donc la nécessité d'un renouvellement de la conduite de l'action publique par l'opportunité d'expérimenter une gouvernance territoriale horizontale connective.

Cette communication s'appuie sur les éléments recueillis dans les deux enquêtes de terrain suivantes :

- la première concerne l'évaluation du Règlement de Développement Rural<sup>1</sup> et notamment le travail d'enquête auprès d'institutions et d'agriculteurs des Coteaux du Lyonnais<sup>2</sup>, entre avril et mai 2003. L'analyse a porté sur l'utilisation des procédures de mise en œuvre du Plan de Développement Rural National (PDRN) auprès des services gestionnaires, puis sur les logiques d'acteurs et des bénéficiaires. Les Coteaux du Lyonnais se situent à l'interface entre les zones de forte densité urbaine et les zones rurales. Cette zone est confrontée à la pression foncière, à la construction d'infrastructures de transport et à la rareté de certains services ;
- la seconde s'appuie sur un Programme de soutien à la recherche émis par le conseil scientifique pour le Parc Naturel Régional (PNR) de Chartreuse. Ce parc s'étend sur un massif au pied duquel se trouvent les agglomérations grenobloise au sud, chambérienne au nord et voironnaise à l'ouest. Cette étude<sup>3</sup> porte sur *la question foncière au cœur des relations existantes entre le PNR et les territoires institutionnels qui le composent ou l'entourent*. Les en-

<sup>1</sup> Le RDR, instrument de soutien à l'espace rural, est commandité par l'Union Européenne et mis en œuvre en France par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Il s'insère dans un contexte global de développement rural qui dépend des facteurs sociaux, économiques, territoriaux, tant structurels que conjoncturels. Il compte de nombreuses mesures de soutien, notamment par le biais des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Le bassin de vie des Coteaux du Lyonnais se situe à l'ouest, en seconde couronne de l'agglomération lyonnaise. Il comprend 26 communes réparties sur 3 cantons (Vaugneray, Mornant et Givors), soit une superficie de 300 km<sup>2</sup>. Il s'étend à l'ouest sur les contreforts des Monts du Lyonnais et présente, à l'est une alternance de coteaux et de plateaux. Les bassins de vie sont définis par l'INSEE (2003) comme « *le plus petit territoire sur lequel ses habitants ont un accès aux services concurrentiels (commerces, services bancaires, etc.), non concurrentiels (services publics ou assimilés), santé et éducation. L'accès à ces quatre catégories de services et à l'emploi, qui structurent encore davantage le monde rural qu'ils ne le font en milieu urbain très dense, ont permis de définir des bassins de vie* ».

<sup>3</sup> Cette étude en cours, menée sous la responsabilité de Sylvie Duvillard (laboratoire Territoires), s'inscrit dans le cadre de la révision de Charte du PNR Chartreuse.

quêtes ont été réalisées auprès des maires de quatorze communes comprises dans le PNR. Si les franges du PNR sont concernées par la tendance à la vocation résidentielle, on constate actuellement qu'elle s'étend vers les hameaux et villages du coeur du massif, encore composé d'espaces naturels et de zones rurales.

Trois axes théoriques permettent d'explorer la question de la gestion durable des espaces périurbains. Le premier, induit par la notion de durabilité, concerne les temporalités de l'action publique. Le développement durable est une injonction à éclairer l'action présente de ses répercussions futures. Cette prospective interpelle l'action publique notamment dans l'articulation entre le temps long de la réflexion et le temps court de l'action. Le second axe, induit par les logiques périurbaines, concerne les périmètres politiques et administratifs : quelle coordination entre les actions de collectivités locales voisines ? Le troisième axe est la synthèse des deux premiers : il pose la question de la gouvernance territoriale horizontale connective, notre hypothèse de départ.

L'exemple du maintien de l'agriculture dans ces espaces résume l'ambiguïté de l'intervention publique sur un même territoire entre une entrée économique, qui s'intéresse à la viabilité des exploitations et une approche sociale et environnementale. Cela crée des contradictions internes et une absence d'affichage clair des priorités politiques. En outre, les collectivités cherchent à s'affirmer en permanence dans leur périmètre. L'action publique demeure un ensemble d'outils au service de la collectivité qui l'utilise. Les jeux géostratégiques restent ainsi classiques : concurrence, alliance stratégique éventuelle, recherche d'une spécificité. Le périurbain serait-il résolu à un développement insoutenable ?

La première partie ne pose pas, *a priori*, de définition des espaces périurbains. Ils sont abordés par les problématiques spécifiques de gestion d'un entre-deux territorial. Ce regard dynamique fait l'objet d'une mise en perspective à travers les notions de développement durable et de gouvernance.

La seconde partie formalise une typologie des modalités de réflexions et d'actions des acteurs intervenant sur les espaces périurbains. L'interprétation de cette catégorisation souligne les ambivalences, les oppositions ou les décalages repérés entre les stratégies des différents acteurs. Un essai de modélisation conclut cette partie. Il s'agit d'une généralisation des règles de fonctionnement des espaces périurbains dans les processus métropolitains.

La troisième partie présente une relecture des enjeux de gouvernance dans les espaces périurbains. Des lieux d'articulation entre les stratégies des différents acteurs se créent. Cette horizontalité spatiale peine à assumer les conceptions socio spatiales contradictoires du développement durable. Afin de dépasser le problème d'articulation, l'expérimentation d'une horizontalité non plus exclusivement spatiale mais temporelle est proposée. Il s'agit d'exploiter la dimension prospective du concept de développement durable.

## **1 LES PROBLÉMATIQUES PÉRIURBAINES MISES EN PERSPECTIVE PAR LA GOUVERNANCE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Cette partie montre le caractère intermédiaire des espaces périurbains, espaces traditionnellement ruraux dont la vocation devient de plus en plus résidentielle et accueille une population urbaine<sup>4</sup>. L'ambivalence inhérente à ces espaces est abordée par les problématiques qui se spatialisent dans cet entre-deux territorial. Les spécificités de cet espace indiquent les prémices d'un territoire façonné par les représentations et pratiques des habitants et acteurs sur ces espaces. Lesquels restent intermédiaires tant qu'ils ne disposent pas d'un périmètre politique et administratif propre : il s'agit d'un espace sous influences multiples.

Les espaces périurbains entrent en résonance avec les concepts de gouvernance et de développement durable, parce qu'il s'agit d'espaces intermédiaires. Si la gouvernance est généralement appréhendée dans une conception verticale d'articulation entre le global et le local, ou bien d'organisation des acteurs d'un même territoire, l'horizontalité est peu questionnée et délaisse la réflexion sur les mouvements de recomposition des territoires. Dès lors, quelle cohérence des projets de développement est-il possible de voir émerger face à l'exigence de durabilité ? Le concept de développement durable est ici considéré avec précaution face à son utilisation stéréotypée, voir abusive.

### **1.1 Les problématiques qui font le périurbain**

Les deux terrains d'étude ne sont pas en tous points semblables (espaces différents par leur topographie, leurs caractéristiques, le cadre institutionnel...). Cependant, nous constatons une correspondance des problèmes dans la gestion de l'espace qui peuvent être regroupés en quatre grandes problématiques.

#### **Le rapport ville/campagne**

Les deux zones d'études sont fortement soumises au développement de l'urbanisation. Elles évoluent progressivement sous la coupe d'une influence urbaine, que l'on peut repérer dans la nature, les attentes et les pratiques de la population arrivant. Les municipalités ne disposent pas des ressources nécessaires pour répondre aux besoins des administrés. Cette croissance démographique importante<sup>5</sup> traduit le désir d'accéder à un cadre de vie particulier (Chalas, 1997, 2000). Ces deux

<sup>4</sup> Il ne s'agit pas ici de livrer les critères permettant de définir les espaces périurbains, et notamment de distinguer le métairain du rural, du périurbain, etc. Nous privilégions une démarche inductive d'appréhension des problématiques qui se posent sur nos terrains d'étude pour qualifier le périurbain.

<sup>5</sup> L'évolution des flux migratoires entre les recensements de 1990 et 2000 se traduit par un accroissement de 22% (INSEE).

espaces répondent aux attentes et demandes en termes d'opportunités d'installation, du point de vue des aménités, des conditions d'accès à la propriété (disponibilité et prix du foncier), de la reconnaissance sociale, et de la proximité des centres urbains environnants. Tout en satisfaisant cette qualité de vie, les nouveaux habitants restent rattachés à la ville par leurs activités (profession, loisirs). Sur ces espaces les migrations pendulaires se sont considérablement densifiées.

Ces espaces connaissent une mutation. Leurs vocations résidentielles s'affirment tout en conservant certaines caractéristiques des zones rurales (maintien d'activités économiques primaires...). La coexistence de la population récente et de celle en place conduit à des représentations et pratiques différenciées (services, vocations de l'espace). Bien que largement influencée par l'urbain, la mutation opérée sur ces espaces leur confère un caractère particulier.

#### **La pression foncière**

Ces deux zones sont caractérisées par des enjeux fonciers. L'occupation de l'espace est de plus en plus disputée entre la vocation résidentielle, économique (activité professionnelle, implantation d'entreprise) et la préservation de l'environnement. Seules les activités professionnelles à forte valeur ajoutée<sup>6</sup> et/ou celles qui sont bien organisées (produits agricoles de qualité...) sont viables. La particularité du PNR Chartreuse par rapport aux Coteaux du lyonnais est de labelliser le tourisme doux, supposé revitaliser l'économie locale qui se base actuellement sur une activité agricole en reconversion. Nos terrains d'études se caractérisent tous deux par des conditions drastiques d'accès à la propriété, déterminées par une hausse vertigineuse du prix des terrains classés en zone constructible, cela étant directement consécutive à la pression urbaine.

#### **Le développement agricole**

Du fait de la forte pression foncière, une diminution de la surface agricole et du nombre d'exploitations est observée. L'agriculture s'est diversifiée et orientée vers une production de qualité. Cette activité se voit fragilisée par la pression foncière et la restructuration tendancielle des exploitations, ce qui a conduit à une vocation nouvelle des sols.

#### **Les impacts environnementaux**

Le constat d'un transfert des caractéristiques urbaines d'occupation de l'espace dans nos zones d'étude telle que la consommation de l'espace par une densification de l'habitat, la mobilité, la diminution de l'activité agricole conduit à une fermeture du paysage, soulève la question de l'empreinte écologique et donc des problèmes environnementaux. La mission du PNR Chartreuse en terme de gestion et préservation de l'environnement est davantage légitimée par rapport au cas des Coteaux du Lyonnais, qui ne sont pas intégrés dans un dispositif de projet de territoire.

Ces quatre problématiques communes à nos deux zones d'études posent chacune différemment la question de l'articulation urbain/rural. Par ce cheminement inductif, nous proposons de qualifier ces zones d'espace périurbain.

## **1.2 Quand l'entre-deux territorial et la gouvernance entrent en résonance...**

La gouvernance est ici considérée comme une expérience renouvelée de définition des orientations de l'action publique. Ce concept est réputé révéler un partenariat potentiel entre les acteurs publics, les acteurs économiques, les associations, les habitants au service de la définition de la norme de l'action collective sur un territoire. Il pose ouvertement la question de l'émergence d'un acteur collectif (Le Gales, 2004). Cela soulève la question de la coexistence de référentiels différents, d'accès et de définition à une connaissance partagée de phénomènes spatialisés. La nature de ces interrogations est pertinente pour les espaces périurbains, tels que nous les avons caractérisés à partir des problématiques de nos terrains d'étude.

Ces espaces intermédiaires font donc écho au concept de gouvernance puisqu'ils soulèvent la question de l'émergence d'un lieu de négociation. Le périurbain implique des relations entre deux ou plusieurs institutions politico administratives. Le cas des transferts de charge et de la péréquation des ressources ou celui de la vocation de ces espaces illustrent concrètement la nature potentielle de ses relations. Les habitants et les entreprises s'affranchissent des territoires hérités pour inscrire dans l'espace des territorialités différenciées (Debarbieux, Vanier, 2003). Si le périurbain est bien l'espace de l'entre-deux territorial, cela soulève fondamentalement la question de la régulation, et dès lors, il existe une opportunité d'émergence d'un acteur collectif pour la gestion de cet espace. Dans ce cas, la référence à la gouvernance consiste à trouver une articulation viable entre les différents modes de régulation imprimés à cet espace périurbain, afin de lui donner le sens complet de territoire.

## **1.3 Le concept de durabilité : de l'espace au temps...**

Lorsque l'on se penche sur l'inscription socio spatiale du concept de durabilité, concernant les espaces périurbains, on retrouve des stratégies différentielles et parfois contradictoires, issues des interprétations variables que les acteurs en font. Schématiquement deux configurations s'impriment sur cet espace :

- d'une part une logique de conservation/préservation : en termes de biotope, de protection de l'environnement, ou bien de patrimonialisation virant parfois à la muséification dudit espace. Au nom du développement durable, on peut balayer une vaste palette de considérations visant toutes à faire de la nature une sorte de sanctuaire auquel se subordonne toute activité humaine à projection « développementaliste ». Il y a un modèle de représentations qui se

<sup>6</sup> C'est le cas par exemple d'activités industrielles de pointe nécessitant un espace important, tel que ST Microelectronics dans la vallée du Grésivaudan.

cristallise autour de l'identitaire, de la nature idéale et préservée, de « l'authentique » ;

- d'autre part une logique de croissance qui relève d'un développement soucieux de création d'activité, de vitalité territoriale propre : les acteurs se mobilisent autour de projets à caractère économique viables, bien intégrés dans une fonctionnalité régionale par exemple.

Le développement durable est mobilisé dans ses deux acceptions contradictoires par les acteurs publics intervenant sur le périurbain : espace intermédiaire où se rencontrent, et parfois se mettent en tension, une vocation ruraliste (économie agricole, touristique) et une fonction urbanistique (désengorger la ville, apport de nature, attraction des citoyens à la recherche d'une « qualité de vie » mobilisant également et assez paradoxalement les discours autour de la préservation de l'environnement).

On peut assez rapidement en déduire que l'intérêt de ce concept ne réside donc pas au premier degré quand on réfléchit en termes de territorialité. Il faut donc s'en saisir comme d'un levier qui impulse un mode de pensée renouvelé et notamment d'exploiter la capacité à manœuvrer la dimension temporelle que le concept contient : regarder l'action immédiate par le prisme du temps long.

## 2 DÉCALAGES DANS L'ACTION ET TENTATIVE DE FORMALISATION

La précédente partie a été consacrée à préciser la spécificité des espaces périurbains et à proposer une mise en perspective par les concepts de gouvernance et de durabilité. Le cadre conceptuel ainsi élaboré, attachons-nous à présent à analyser les représentations et les pratiques des acteurs qui façonnent ces espaces. On s'intéressera essentiellement aux stratégies émanant des différentes institutions politiques et administratives, afin de repérer les harmonies et/ou décalages dont on suppose qu'ils sont favorisés par des modes d'action différenciés. Ainsi l'analyse comparée des stratégies des acteurs publics conduira à une formalisation de la problématique périurbaine.

### 2.1 Contingence et intentionnalité : un essai de typologie des stratégies d'acteurs

Les acteurs peuvent être distingués en deux catégories :

- les acteurs publics dont l'action planifiée résulte d'une recherche *intentionnelle* – c'est-à-dire programmée et projetée – de l'intérêt général. Dans cette catégorie se retrouvent les communes concernées par la vocation périurbaine de leur territoire, les intercommunalités et les « territoires de projets ruraux » ; les intercommunalités et les aires urbaines ; les conseils généraux ; le conseil régional ;
- les acteurs privés dont l'action, qui relève de choix et d'intérêts individuels, peut être considérée comme *contingente*, dans le sens de la circonstance fortuite ou spontanée. Parmi ces acteurs, les habitants des espaces périurbains dessinent par leurs pratiques quotidiennes autant de territoires vécus. Les associations et les entreprises adoptent également une stratégie particulière sur ces espaces. A titre d'exemple, les promoteurs immobiliers anticipent le classement de parcelles agricoles en zones constructibles (achat de terres agricoles *lobbying* auprès des pouvoirs locaux). Pour autant, ces actions contingentes impliquent l'émergence d'un collectif dont l'impact diffus *déstabilise* les pouvoirs publics. Le périurbain, espace de l'entre-deux territorial, pose avec acuité les termes du *hiatus* entre espace vécu et périmètre politico administratif. C'est pourquoi, dans un souci d'efficacité et de légitimation, les acteurs publics tentent de réguler ces pratiques contingentes. L'objet étant ici, de cibler les processus d'intervention des acteurs publics, le détail des actions privées ne sera pas abordé.

Le tableau suivant construit<sup>7</sup> une typologie des acteurs publics intervenant sur l'espace périurbain à partir des deux terrains d'étude évoqués. L'examen des stratégies de ces différents acteurs est organisé en quatre catégories :

- leurs perceptions et représentations de l'espace périurbain ;
- la nature des interventions : connaissances, savoir-faire et référentiels au service de la conception de l'action ;
- les outils de gestion mis en œuvre : dispositifs législatifs et administratifs ou dispositifs liés à des initiatives localisées ;
- leurs visions sur le devenir de cet espace : projection à moyen, long terme.

<sup>7</sup> Ce tableau émane du traitement de nos entretiens, d'enquêtes réalisées et d'analyse de documents officiels dans le cadre des deux terrains d'étude précédemment cités.

Tableau 1 : Typologie des stratégies des acteurs publics intervenant sur l'espace périurbain

Stratégies						
Acteurs publics : actions intentionnelles de l'action (recherche de l'intérêt général)						
	Communes concernées	Intercommunalité rurale	PNR	Intercommunalité urbaine et Aire urbaine	Conseils généraux	
<b>Exemples</b>	<i>Support de l'Observatoire Synthétique du Réseau d'Aménagement Local pour Montreuil</i>	<i>CE de l'Entrecommune des Espaces Ruraux de la Région de l'Artois</i>	<i>Chartre de Paysage</i>	<i>Communauté d'Agglomération de l'Artois du Sud</i>	<i>Aspirant Service Agricole</i>	
<b>Perception de l'espace périurbain</b>	Posture de la complémentarité ou défense par la ruralité ou l'identité	Spatialisation émergente de problèmes de gestion	Posture défensive face à la pression urbaine (protection paysagère, environnementale)	Espace d'aménité, de désengorgement de la zone urbaine, générateur de problèmes spécifiques (mobilités quotidiennes)	Cadre de qualité de vie, affirmer la vocation résidentielle et l'importance de l'agriculture	
<b>Nature et mode de l'intervention</b>	Peu de marge de manœuvre autonome (absence d'ingénierie), conservation de l'existant	Partenariat pour atteindre une masse critique (premier niveau d'ingénierie technique)	Force d'expertise, labellisation (tourisme, produits de qualité, explorer de nouvelles vocations rurales)	Importante capacité d'ingénierie, référentiel du développement urbain	Importante capacité d'ingénierie, référentiel du développement rural, interventions cantonalisées	
<b>Outils de gestion ou de régulation de cet espace</b>	Cartes communale, POS, PLU (tentatives de maîtrise foncière)	Economie d'échelle (services, réseaux), création d'activités, Etablissement Public Foncier Local, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat	Faible capacité d'intervention, charte (intégration architectural, paysagère), mission environnementale	Plan de déplacement Urbain, charte de coopération avec les territoires voisins, SCOT, renouvellement urbain, EPFL	Crédits cantonaux, politique de transports, déplacements, développement agricole	
<b>Projection sur le devenir du périurbain</b>	Figures du développement (attraction d'entreprise, création d'activité) ou de l'immobilisme (volonté de maintenir en état)	Echelles pertinentes de structuration politique et technique des espaces périurbains (lot identitaire)	Affirmer l'allié par les limites, développer les coopérations interterritoriales (solidarités avec les agglomérations)	Favoriser la vocation environnementale, la multi-modalité, pérenniser la coopération, diffuser les méthodes du projet urbain	Assumer la mixité des vocations spatiales (résidentielle, agricole, touristique) et action globale sur l'ensemble du département	

Hormis les communes largement concernées par le processus de périurbanisation, aucune politique n'a été spécifiquement conçue pour le gérer. L'intervention sur l'espace périurbain oscille entre les éligibilités rurales et les références urbaines ce qui démontre qu'il se construit et fonctionne sur la base de représentations divergentes et non unitaires<sup>8</sup>.

## 2.2 Des perceptions aux projections : quelle cohérence ?

Ce tableau permet une lecture croisée des stratégies d'un panel d'acteurs intervenant sur l'espace périurbain. Selon les perceptions qu'ils ont de cet espace et de leurs ressources cognitives et institutionnelles, ceux-ci utilisent des outils spécifiques d'intervention sur l'espace. Ces outils peuvent être issus de dispositifs réglementaires, ou à l'initiative des acteurs. En découlent autant de visions d'avenir qui projettent l'espace périurbain à moyen ou long terme. Il s'agit de pointer les cohérences et incohérences entre les différents acteurs, susceptibles de rendre inerte ou au contraire de dynamiser la gestion publique des espaces périurbains.

A la lecture du tableau, un regroupement univoque en deux ou trois ensembles d'acteurs selon leurs stratégies globales rencontre vite ses limites. En revanche, une lecture horizontale – c'est-à-dire en utilisant les catégories d'analyse proposées – s'avère plus dynamique car elle révèle des configurations différentielles d'acteurs. Nous avons repéré et qualifié chacune d'entre elles, permettant ainsi de mettre en évidence à l'aide d'un schéma les éléments que nous cherchons à cibler.

La structure du schéma est contenue entre deux axes : ils correspondent aux processus extrêmes d'agencement des institutions vers deux formes opposées de gouvernance spatialisée. L'axe supérieur matérialise une articulation effective des acteurs mais qui se subordonne à une organisation hiérarchisée sous l'influence d'un ou de plusieurs d'entre eux. L'axe inférieur concrétise quant à lui une faible articulation entre des acteurs dont l'organisation repose sur leur contiguïté comme seul dénominateur commun. La structure évasée formée par les deux axes indique les potentialités d'évolution des configurations et, par conséquent, la multiplicité des évolutions possibles tendant vers l'une ou l'autre des deux formes d'organisations présentées ci-dessus.

Le schéma présente les différentes configurations et les acteurs qui les produisent et façonnent.

- Selon la *perception* que les acteurs ont de leur territoire, on remarque un échelonnement :
  - *autarcie* : posture défensive, repli identitaire ;
  - *émergence* : prise de conscience des problématiques inhérentes à cet espace ;
  - *transition* : questionnement sur la vocation de l'espace entre urbain et rural ;
  - *diffusion* : glissement vers un modèle prédominant.
- *Les modes d'intervention* des acteurs s'organisent autour de trois référentiels. Une distinction est à faire selon la capacité d'ingénierie :
  - *le rural* : influence traditionaliste qui tend à stabiliser l'existant ;
  - *l'hybride* : interaction entre des influences rurale et urbaine ;
  - *l'urbain* : posture techniciste, intégration du périurbain dans une vision globale sur l'ensemble du territoire.
- *Les outils de gestion*, appliqués par les acteurs, mobilisent soit les perceptions soit les projections de l'espace périurbain. Ils peuvent être regroupés en trois niveaux de mise en œuvre :
  - *autonome* : démarche de construction d'outil à l'initiative d'un acteur sans coordination ;
  - *réglementaire* : application des obligations légales afférentes à chaque acteur ;
  - *collaborative* : démarche de co-construction d'outil impliquant un partenariat entre plusieurs acteurs.
- *Les visions d'avenir* de l'espace périurbain projetées par les acteurs se déclinent en cinq figures ayant vocation à justifier l'action au présent, faisant écho à leurs perceptions :
  - *défensive* : projection pessimiste ;
  - *structuration par l'identité* : projection déterministe, convoquant les caractéristiques souhaitées ;
  - *coopération, partenariat* : projection par laquelle la potentialité de partenariat est affirmée ;
  - *structuration par la gestion* : projection en termes de problèmes techniques à anticiper ;
  - *offensive* : projection présentant une vision favorable à l'émergence d'un acteur dominant.

---

<sup>8</sup> Pour illustration, les deux mensuels du mois de mars 2004, celui du Conseil général de l'Isère (Isère Magazine) et de la Communauté d'Agglomération grenobloise (Métroscope) traitaient des espaces périurbains. Le premier les présentait sous l'angle de l'attractivité résidentielle et de la qualité de vie, alors que le second prônait un renouvellement urbain de qualité afin de limiter la croissance périurbaine.

**Schéma 1 : De la perception de l'espace périurbain par les différents acteurs publics... à leur projection sur le devenir territorial.**



DENIZOT, FAUVEL, TCHEKEMIAN (2005)

L'intérêt de ce schéma est de proposer une vision aboutie de la démarche de déconstruction appliquée à l'intervention publique sur les espaces périurbains. Comme dans d'autres cas de gestion territoriale, l'action publique rassemble une nébuleuse d'acteurs que l'on a ainsi tenté de représenter, rendant visible le mécanisme d'élaboration de leurs stratégies.

Les intercommunalités urbaines et le Conseil régional cherchent à maîtriser le devenir des espaces périurbains, en affirmant leur influence en tant qu'animateurs de la collaboration entre les acteurs publics. A l'inverse, les communes, qui sont en premier chef concernées par la dynamique périurbaine, adoptent une posture de repli par crainte d'être phagocytées. Cela limite le processus d'intégration et alimente un mode d'organisation basé sur la contiguïté. Les conseils généraux et les intercommunalités rurales ont quant à eux une attitude plus pragmatique, c'est-à-dire de gestion efficace des problèmes, reléguant en second plan leur projet de développement pour ces espaces. Le PNR, lui, illustre le mouvement de convergence entre les référentiels urbains et ruraux bien que paradoxalement, son attitude soit défensive vis-à-vis de l'urbain. Toutefois cet acteur dispose de peu de moyens et doit se contenter d'expérimentation et d'expertise, ce qui pose avec éloquence le problème de leur légitimité.

Il existe donc une tentative de structuration par le partenariat, qui se base sur l'influence de quelques acteurs. Pourtant les autres acteurs perçoivent avec réticence cette dynamique d'intégration et préfèrent une organisation au cas par cas, ce qui a pour résultat d'affirmer les limites des territoires contigus. La synthèse de cette opposition conduit à l'émergence d'un système d'organisation territoriale cloisonné et hiérarchisé qui, dès lors, laisse peu de place aux préoccupations temporelles du développement durable, ni à celles collaboratives de la gouvernance. Finalement ce qui paraît remarquable, c'est que le devenir de ces espaces se retrouve déterminé par un discours construit de façon exogène. Le cadre de ce discours déborde largement du périmètre sur lequel les processus de périurbanisation sont prégnants. Pour les acteurs participant à la dynamique métropolitaine, le périurbain est donc considéré comme une marge : c'est la logique du vide par rapport au plein. Le périurbain joue le rôle de négatif dans le sens où il imprime et absorbe les contradictions de l'espace métropolisé. Tantôt représenté comme un espace complémentaire à préserver, tantôt comme le potentiel réceptacle de nouvelles expérimentations urbanistiques. L'objectif de la troisième partie sera de montrer que le périurbain peut être un lieu propice à l'émergence d'une expérimentation innovante dans la conduite de l'action publique.



### 3 LA DOUBLE HORIZONTALITÉ SPATIALE ET TEMPORELLE DE LA GOUVERNANCE

Nous avons d'abord montré les caractéristiques intrinsèques des espaces périurbains, à la lumière des questionnements portés par la durabilité et la gouvernance. Puis nous nous sommes intéressés aux stratégies différentielles des acteurs publics intervenant sur le périurbain. L'analyse de celles-ci se veut la preuve de l'ambiguïté de l'intervention publique. Cette troisième partie sera l'occasion de porter un regard alternatif sur les termes du débat autour de la gouvernance dans les espaces périurbains : ils seraient potentiellement le lieu d'une innovation dans la gestion territoriale.

#### 3.1 Une impossible horizontalité spatiale ?

On vérifie dans les faits que le principe de gouvernance horizontale n'est pas réellement saisi par les acteurs, ainsi que cela a été démontré grâce au schéma 1. On en déduit que la recherche d'articulation ne suffit pas, car la multitude d'acteurs mis en scène comporte trop de couplages perception/projection différents. Or, l'enjeu est précisément là, dans cette profusion d'acteurs qui entraîne autant de projections concurrentielles. Pour que l'entre-deux territorial ne devienne pas un espace par défaut, il est nécessaire de transcender ces visions concurrentielles, de façon à rendre les tensions productives. Le caractère hybride des marges périurbaines servirait donc à rendre visible ce qui est moins palpable ailleurs.

Les trois premières catégories d'analyse proposées, la *perception*, les *modes de faire* et les *outils d'intervention* se réfèrent à l'immédiateté, au temps court de l'action. Finalement, elles déterminent largement la quatrième catégorie d'analyse : la *projection*, qui elle renvoie au temps long. Lorsque l'intervention publique s'inscrit dans l'immédiateté, l'articulation entre les acteurs s'avère extrêmement difficile à organiser car ils sont absorbés en priorité par les impératifs de leur territoire, afin d'asseoir leur légitimité<sup>9</sup>. Il existe peu de probabilités à court terme pour que les différents acteurs aient la même perception des espaces périurbains et que leurs modes de faire ainsi que leurs outils s'harmonisent. Pour l'heure, les projections servent essentiellement à reconduire la logique d'intervention propre à chaque acteur. Pourtant, si le processus de légitimation interpelle l'existence même de chaque acteur, l'exercice de projec-

---

<sup>9</sup> La logique concurrentielle et la redistribution des compétences entre les collectivités territoriales du à la dynamique décentralisatrice incitent les acteurs publics à affirmer leurs rôles dans le système d'administration territorial français, voire européen.

tion offre davantage de marge de manœuvre dans la mesure où il est moins déterminé par l'immédiateté.

Les projets de développement de chaque institution traduisent autant d'appropriations socio spatiale du concept de durabilité. Rappelons que la mise en œuvre de ce concept génère ses propres contradictions au niveau du seul projet de développement (charte, projet d'agglomération, PLU...). La mise en confrontation de ces différents registres sur le périurbain revient donc à démultiplier de façon exponentielle la difficulté d'articulation déjà constatée.

Ainsi le périurbain agit véritablement comme une loupe, où les questionnements inhérents à la durabilité et à la gouvernance deviennent suffisamment visibles pour que l'on puisse s'en saisir.

### **3.2 A moins de la connecter à l'expérience de l'horizontalité temporelle**

Paradoxalement, les entrées classiques du développement durable desservent finalement l'efficacité de l'action publique, *a fortiori* lorsque les acteurs sont multiples. Le véritable concept opératoire de la durabilité consisterait à exploiter la dimension temporelle qu'elle contient, intéressant directement la projection dont on vient de voir qu'elle est moins contingente de la logique de légitimation des collectivités. C'est à ce titre que le processus de construction d'une vision d'avenir pourra être activé comme catalyseur de l'articulation entre les différents acteurs intervenant dans le périurbain. Dans cette perspective, le prisme du long terme porté par le développement durable n'est pas mobilisé dans un but de longévité (« faire durer dans le tps »), mais afin de donner un sens à l'action. Cela engage à créer les conditions de l'appréhension des évolutions possibles : entre continuité et ruptures.

Sur la base de ces observations, notre proposition opérationnelle consiste à mettre en œuvre l'articulation entre les différents acteurs intervenant sur le périurbains. Il ne s'agit pas d'harmoniser les perceptions, les modes de faire ou les outils d'intervention, ni de fixer les limites d'un périmètre qui contraindrait la dynamique périurbaine. Il s'agit plutôt de créer un lieu où les différents acteurs peuvent confronter leurs visions sur la vocation de ces espaces. L'acte de projection permet de réduire les effets de l'instrumentalisation des acteurs.

De ce fait le développement durable ne serait plus, pour les acteurs, ce triptyque conventionnel basé sur un équilibre normatif entre les dimensions sociale, économique et environnementale, mais le moyen effectif de créer un sens collectif au service de leurs actions. Les pistes d'une gouvernance interterritoriale horizontale sous-tendent la diffusion d'une culture itérative. C'est-à-dire

l'adaptation permanente de l'action publique aux réalités territoriales mouvantes échappant inéluctablement aux normes en vigueur. L'exercice mobilisateur de construction de visions de l'avenir permet ainsi de rassembler des acteurs dans une configuration labile, suffisamment souple. Il n'inscrit pas les formes d'une construction territoriale classique dans le paysage politique et administratif. En d'autres termes, l'anticipation au nom du développement durable revient à affirmer : « ne figeons pas les territoires ! ».

### **Conclusion : comment repérer ou créer les lieux de l'horizontalité ?**

La posture argumentaire construite au long de cet article connecte le champ de la recomposition territoriale avec les réflexions sur la modernisation de l'action publique. Un certain parti pris constructiviste nous a conduit à formaliser les propositions suivantes :

- une définition inductive des espaces périurbains ;
- retenir exclusivement du développement durable son levier temporel ;
- concevoir la gouvernance interterritoriale horizontale selon un mode d'organisation privilégiant le partenariat à l'institutionnalisation.

Des tentatives de relations horizontales connectives entre collectivités territoriales locales existent. La Communauté d'agglomération grenobloise a ainsi signé des « chartes d'intention » avec ses voisins, le PNR de Chartreuse, le PNR du Vercors, le Pays du Grésivaudan et la Communauté d'agglomération du voironnais, afin de coordonner leurs actions : soit celles dont la portée concerne l'ensemble des territoires associés, soit celles dont la portée intéresse leur espace limitrophe. Depuis la signature de ces chartes, peu d'actions réellement coordonnées ont été engagées, confirmant ainsi la difficile émergence des lieux de l'horizontalité connective.

L'introduction posait la question du caractère insoutenable du développement des espaces périurbains. Cela revient à se demander comment il est possible d'interrompre cette force d'inertie que la contiguïté ou la hiérarchisation du système d'organisation territoriale entretiennent. Le développement soutenable consacre *in fine* le territoire évolutif, celui qui est à même de se régénérer en permanence.

### **BIBLIOGRAPHIE**

ASCHER F. (1995) *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.

- BAUER G., ROUX J.-M. (1976) *La rurbanisation ou la Ville éparpillée*, Le Seuil, Paris.
- BEAUJEU-GARNIER J. (1983) *Les espaces périurbains*. Cahiers du CREPIF, n°3, pp. 7-8.
- BERGER M., FRUIT J.-P., PLET M.-C., ROBIC M.-C. (1977) « A propos d'un type d'espace : l'espace rurbain, réflexion critique sur l'ouvrage de G. Bauer et J.-M. Roux » in *Communication aux journées rurales*, Université d'Amiens.
- CALLIZO J. (1999) « Les contradictions dans les projets de développement durable » in *Aménagement et géographie*, Actes du Géoforum de PAU, Géographes Associés, n°23.
- CHALAS Y. (2000) *L'invention de la ville*. Anthropos, Paris.
- DEBARBIEUX B., VANIER M. (2002) *Ces territoires qui se dessinent*, Éditions de l'Aube, DATAR.
- DONADIEU P., FLEURY A. (1997) « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine » in *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, INRA, Paris, n°31, pp. 45-61.
- DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y. (1997) *La ville émergente*, La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube.
- DUCROUX A.-M. (2002) *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Ed Autrement, Collection Mutation, n°216.
- GERBAUX F. (1999) *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E. (2003) *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Economica, Anthropos, Paris.
- LAJARGE R. (2000) *Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs naturels régionaux (Chartreuse et Monts d'Ardèche)*, Grenoble, Université Joseph Fourier, thèse de doctorat de géographie.
- LE GALES P. (2004) *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- LEVY J. (1998) « Quelle échelle pour gouverner la ville ? » *Revue Pouvoirs Locaux*, n°37, pp. 19-22.
- RIST G. (1996) *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, Paris.
- SOUBEYRAN O. (1999) « Le développement durable et la géographie en tant que discipline », in *Aménagement et géographie*, Actes de Géoforum de Pau, 14 et 15 mai 1999, Lyon, AFDG, Géographes Associés.
- VANIER M. (2001) « Le tiers espace, acte II de la périurbanisation », in *Revue*

*Pouvoir Locaux*, n°48/1, mars, pp. 59-63.