

La périurbanisation ou l'émergence de nouveaux territoires*

Nathalie Bertrand et Emmanuelle Marcelpoil

La concentration de la population et des activités économiques, dénommée métropolisation, est reconnue comme une des tendances lourdes de l'occupation de l'espace, actuelle et pour les années à venir. Ainsi, au recensement de 1990, dernières statistiques disponibles, le poids des villes est renforcé. 75% de la population française vit dans des villes et la moitié des citadins, dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants. Sur la période 1982-90, on compte près de 420 communes urbaines supplémentaires ; désormais 5300 communes sont urbaines regroupant 74% de la population sur seulement 16% du territoire.

Cette croissance urbaine mesurée en termes quantitatifs (augmentation du nombre de personnes et d'emplois en milieu urbain) ne constitue pas un phénomène nouveau ; les faubourgs de la fin du siècle dernier et les banlieues des années 70 en témoignent. Cependant, de nouvelles formes d'élargissement spatial des unités urbaines¹ sont apparues dans les années 60, favorisées par la démocratisation du transport individuel, contribuant à établir de nouvelles relations ville/campagne. Ce sont les processus d'émergence de nouveaux territoires périurbains, liée à la métropolisation, qui constituent le cœur de cet article.

L'extension spatiale des agglomérations, qualifiée globalement de périurbanisation, en rendant plus ténue la frontière ville/campagne a donné lieu à une grande diversité d'approches, que nous évoquons dans une première partie. En effet, si certaines conceptions de la périurbanisation se limitent à l'analyse d'une simple diffusion de l'urbanisation et de « l'application » de la logique ur-

baine sur des milieux ruraux, d'autres mettent en avant la complexité des processus, en considérant notamment la périurbanisation comme une co-construction de territoires. Ainsi, l'hypothèse est faite qu'au-delà la polarisation spatiale des activités économiques et de la population, les territoires communaux affichent des marges de liberté relatives. Celles-ci sont variées (Marcelpoil, 1997) et sont le fruit de la double influence de l'influence urbaine et des capacités de réponse des territoires périurbains.

Dès lors, la périurbanisation offre une large palette de situations et met en exergue la question de l'émergence de nouveaux territoires ; émergence que nous abordons dans une seconde partie. En effet, la périurbanisation témoigne d'une forte imbrication rural/urbain ; les fonctionnalités « originelles » de l'espace se mêlent, tout en se recomposant avec de nouvelles fonctionnalités plus urbaines, le tout sur fond de changement social pour ces territoires périurbains. Aussi, il ne s'agit plus de traduire une opposition entre un espace rural sous influence urbaine et des espaces ruraux « profonds » qui ne le seraient pas, mais de caractériser une mutuelle imbrication, une construction de territoires renouvelés.

Dans ce processus de construction, le changement de fonctionnalités de l'espace s'avère être un problème crucial. Les territoires périurbains sont souvent le lieu de profondes transitions et mutations dans l'occupation et la gestion de l'espace, avec d'inéluctables situations conflictuelles. La question foncière porte tout naturellement sur le devant de la scène les maires et questionne leur rôle dans l'appréhension de la périurbanisation ; des éléments que nous analysons dans une troi-

* Cet article s'appuie sur les résultats d'une recherche en cours sur le phénomène de périurbanisation en Rhône-Alpes et particulièrement les questions de gestion de l'environnement et de l'espace dans les territoires périurbains.

Nathalie Bertrand
Emmanuelle Marcelpoil
Cemagref
Unité Développement des territoires montagnards
Domaine Universitaire
2, rue de la Papeterie
BP 76
38402 Saint-Martin d'Hères cedex

1. Ainsi, de nombreuses analyses ont utilisé la notion de ZPIU, proposée en 1962, pour caractériser les espaces périurbains, ces espaces intermédiaires entre milieu foncièrement rural et agricole, et le milieu urbain. La catégorie ZPIU est aujourd'hui remplacée par le nouveau zonage en aires urbaines de l'INSEE.

sième partie. En particulier, nous mettrons l'accent sur la place de l'intercommunalité dans la gestion de l'espace pour les territoires périurbains et sur les relations se développant entre les échelons commune et regroupement intercommunal.

Le phénomène de périurbanisation

La notion de « périurbanisation » déjà très ancienne, apparaît chez les anglo-saxons dès les années 40. Elle traduit alors l'interpénétration de la ville et de la campagne au-delà des banlieues, dans des migrations quotidiennes domicile-travail ; elle correspond à un développement de l'habitat pavillonnaire nouveau des classes moyennes travaillant à la ville. Aujourd'hui, le phénomène de périurbanisation dépasse cette seule signification pour témoigner de poussées spatiales urbaines partiellement inédites, croissance éclatée, détachée de l'agglomération mère, constructions individuelles en plein milieu rural.

Depuis 50 ans environ, la rapidité de la croissance urbaine marque la difficulté à délimiter les espaces ruraux et urbains environnants. Les critères établis à un moment donné pour définir spatialement le périurbain sont dans tous les pays, à peu près bâtis sur le même modèle - densité et rythme élevé de croissance démographique, migrations alternantes -, mais se révèlent vite obsolètes². La frontière ville/campagne tend à s'estomper.

■ Des limites à la dynamique d'un phénomène

Les travaux qui ont tenté de définir le phénomène se sont heurtés à la difficulté de qualifier la complexité des processus engagés. Les multiples expressions utilisées le traduisent : J-B. Racine utilise pour la première fois en 1967 le terme de « périurbanisation » ; G. Bauer et J-M. Roux en 1976 introduisent celui de « rurbanisation » pour traduire l'étalement urbain ; d'autres auteurs parlent « d'exurbanisation » ou encore de « sub-urbanisation ». Ces termes reflètent des approches et des hypothèses différentes, points de vue d'urbanistes et d'architectes, de ruralistes ou encore de géographes.

Au-delà de la difficulté de définition rencontrée, se pose la question des limites de ces espaces. La

croissance urbaine des métropoles des vieux pays industrialisés a souvent été interprétée en termes de « couronnes » : la première, les anciens faubourgs, - habitat collectif dominant (ex Paris anciens faubourgs et secteurs industriels de la fin du XIX^e et début XX^e siècle)- ; la seconde les banlieues, - pavillonnaires et à grand ensemble des années 20 à 60, faisant partie de l'agglomération bâtie de façon continue - ; B. Kayser et G. Schektman-Labry (1982)² analysent le processus de périurbanisation dans les mêmes termes en parlant de « troisième couronne », est caractérisée par l'interpénétration plus ou moins marquée des espaces ruraux et urbains. Si la banlieue constitue l'autre face de la ville par rapport au centre, la périurbain représente la dilution de la ville, la remise en cause de la centralité.

P. Cadène (1990) rappelle que les franges du périurbain sont par essence mobiles et floues. Toute tentative de délimitation ne peut que fixer une image de la situation rendue rapidement obsolète par les fluctuations du mouvement d'urbanisation. B. Prost (1993) parle « d'espaces flous » aux marges du système urbain.

Une interprétation de la périurbanisation en termes d'état résiste ainsi mal : « on ne peut considérer l'espace rural comme un type d'espace, mais seulement comme une forme discontinue et sans doute transitoire d'occupation de l'espace périurbain » (Berger *et alii*, 1980, p. 306). L'identification de limites cède donc le pas à une analyse liant la croissance urbaine à des processus longs d'aboutissement de la péri-urbanisation.

■ L'indissociabilité rural/urbain et ses implications

Il apparaît aujourd'hui dépassé de parler d'une dialectique centre-périphérie ou d'une opposition entre des territoires ruraux et urbains (Metton, 1993 ; Guy, 1989). Il est davantage question d'imbrication rural/urbain (Bertrand, 1996) au cœur de changements de fonction des espaces. Des logiques territoriales différentes s'affrontent : la logique du continu, là où chaque donnée spatiale a une signification agricole et trouve ses prolongements dans l'espace et dans l'économie ; celle du discontinu, celle de la ville et de l'extension en nappe, par à-coups ; qui investissent l'espace par plaques. Il ne s'agit plus de traduire une opposition entre un espace rural sous directe influence

2. « ... celle où les processus d'urbanisation affrontent une agriculture et une société rurale encore en plein fonctionnement, même si elle n'est pas en pleine vigueur... où la construction urbaine est localisée, limitée, procède par éclaircissement avancé ».

urbaine et des espaces ruraux « profonds » qui ne le seraient pas, mais de caractériser une mutuelle imbrication, une construction de territoires renouvelés sous influence de processus liés à l'avancée urbaine.

D'une part, la périurbanisation implique un recul plus ou moins important de l'espace agricole : il peut disparaître à peu près complètement (le cas des franchises périurbaines les plus proches), devenir interstitiel, ou demeurer identique mais supporter un changement de la société rurale (Steinberg, 1991). L'agriculture périurbaine connaît alors des difficultés tant sur le plan du vieillissement des exploitants, que sur la concurrence spatiale. L'affrontement est tel que dans certaines régions, comme dans le cas grenoblois, l'agriculture périurbaine devient un enjeu fondamental de son développement (Aquachar-Charpentier, 1994) et l'intègre dans une politique globale d'aménagement que la démarche d'actualisation du Schéma Directeur doit prendre en compte.

D'autre part, l'indissociabilité rural / urbain remet indirectement en question la centralité urbaine. D. Pumain *et alii* (1989) font l'hypothèse de la mise en place d'un nouveau système de villes à polarités multiples, avec l'émergence de pôles d'activités en périurbain, et d'une égalisation des gradients de densité entre le rural et l'urbain. Le cas de Paris en est une bonne illustration : le développement périurbain y est éclaté, distinct de la banlieue traditionnelle continue. Il est constitué d'une interpénétration d'espaces urbanisés, espaces « naturels » ou agricoles (c'est *La ville éparpillée* de G. Bauer et J-M. Roux, 1976).

Des processus de recomposition territoriale

La périurbanisation diffère d'une simple diffusion de l'urbanisation dans les campagnes, où le milieu rural ne serait qu'un support consommable. Les processus engagent une nouvelle façon d'habiter l'espace et impliquent des transformations échelonnées dans le temps, des processus fondamentaux de transformations économiques, culturels et sociaux. La croissance urbaine engendre « un nouvel espace social périurbain » siège de changements importants d'ordre organisationnel et économique.

■ Des recompositions sociales et des requalifications territoriales

Au niveau national, l'expansion maximale du processus de périurbanisation s'est située dans la période 1968/1975. La tendance actuelle (données du RGP 1990) est au ralentissement des taux de croissance dans ces zones (SEGESA, 1994). L'afflux de population a été caractérisé par une majorité de revenus modestes et de catégories aisées, sur-représentée par rapport au centre-ville. Cette ségrégation sociale ne fait que reproduire des ségrégations spatiales préexistant dans les zones intra-urbaines anciennes. L'exemple de Lyon (Raux, 1981) témoigne de la ségrégation qui s'est opérée par tranche d'âge : plus on s'éloigne du centre de l'agglomération, plus la taille des ménages augmente, comme les personnes d'âge mûr (40-59) et les jeunes (moins 20 ans).

L'analyse des nouvelles données démographiques et de la croissance de population liée aux apports migratoires permet d'identifier dans les territoires périurbains, une recomposition sociale synonyme de changement de normes et de mentalités. De plus, cet apport de population crée dès 1975 un besoin croissant d'espace. D'un point de vue économique, il peut être rapproché du desserrement nécessité par les besoins de restructuration et de modernisation des entreprises (*ZA ad hoc* en termes d'espace et de communication), rejet des équipements et des services à la périphérie des métropoles (Piatti, 1996). Il y a une requalification même de l'espace. Cela ne se traduit pas toujours par un changement physique d'affectation des sols, mais par de nouveaux usages sociaux beaucoup plus étroitement liés à l'urbanisation (Berger *et alii*, 1980) : parcs et jardins, plans d'eau, aires de détente... Le terme même d'espace vert reflète une façon nouvelle d'investir l'espace rural, «une autre perception» (p. 307). De réserves de terrain à bâtir, on passe à celle de « coupures vertes » (préservation) des espaces libres.

L'arrivée de nouveaux permanents et la construction de leurs résidences conduisent dans un premier temps à la juxtaposition d'éléments disparates. Le territoire socio-économique peut ainsi se déqualifier perdant son rôle d'organisateur de la vie et de l'espace. Cependant, un second temps permet d'organiser de nouveaux territoires, inégalement modifiés, avec des mutations économi-

ques plus tardives. L'étude du processus de périurbanisation devient alors celle de la reconstruction d'une cohérence territoriale.

■ *Des concurrences spatiales*

Les conflits potentiels sur la gestion des espaces sont nombreux. Ils révèlent des logiques territoriales différentes dans l'attribution des fonctionnalités nouvelles de l'espace.

La périurbanisation est l'objet d'un double marché foncier, celui des parcelles agricoles et celui des parcelles à bâtir, source de conflits sur l'usage des sols. Le contrôle de l'offre de terrains pour la construction devient l'enjeu majeur autour duquel s'organisent les groupes sociaux et leurs actions. Trois types de conflits voient le jour : ceux liés à l'aménagement du territoire (échelle supra-communale) entre l'administration et les notables ; ceux liés à la maîtrise de l'espace communal ; ceux résultant de l'urbanisation de l'espace communal. La transformation de l'espace rural en un espace de loisirs ne va pas sans conflit, au regard de l'évolution d'un secteur agricole qui voit ses terres concurrencées par d'autres fonctions.

L'exemples de communes du massif de Belle-donne, illustre parfaitement ces tensions (Bouleux, 1998). En effet, l'agriculture bien que soumise à de nombreuses pressions (PAC, mesures agri-environnementales, affectation des droits à produire...) y affiche encore une proportion non négligeable d'exploitations portant une volonté de développement. Ce constat est néanmoins contrecarré par une situation foncière difficile ; très peu des agriculteurs sont propriétaires de leur foncier. Ils ont recours à des baux souvent oraux et précaires, consentis par des propriétaires fonciers dont les terres constituent une réserve, et qui peuvent faire le choix de les vendre avec un bénéfice réel.

Or, la périurbanisation constitue une mutation dans le temps, dans laquelle la fonction résidentielle change les caractères des communes rurales. Elles perdent ainsi leurs aspects agricoles ou ruraux au profit de caractères urbains (Prost, 1991). Selon l'état de la société agricole de ces espaces ruraux et de ses rapports avec la société « globale », des capacités inégales d'adaptation et de résistance sont mises en place. Cette recomposition est souvent concomitante à une agriculture déclinante

et une certaine passivité de la cohérence territoriale ancienne. Une cohérence venue de l'extérieur peut s'installer, ainsi que des lois exogènes

Les formes de plasticité des individus, sur place (changement de production, d'affectation des terres et des bâtiments agricoles) ou au loin (achat de terres agricoles ailleurs) seront différentes (Berger *et alii*, 1980, p. 310).

Ces capacités locales différentes impliquent un gradient de territoires périurbains. Elles posent la question d'une part, de la construction de nouveaux territoires et d'autre part, de la nature fondamentalement politique de ces territoires, impliquant une mobilisation des élus dans leur gestion et leur développement.

L'émergence de nouveaux territoires

La périurbanisation, en mettant en évidence des conflits possibles autour des nouvelles fonctions de l'espace et la maîtrise du foncier, pose le problème de la mobilisation des pouvoirs locaux et de leurs stratégies vis-à-vis de l'occupation de l'espace. À cet égard, le pouvoir communal peut s'interpréter comme une scène locale de négociation, où les diverses représentations se rencontrent et échangent plus ou moins.

Dans ce contexte, le POS représente l'outil privilégié des communes pour mettre en application leur stratégie de développement et caractériser leur orientation en termes de gestion de l'espace. Cependant, force est de reconnaître les limites du pouvoir communal en ce domaine, ne serait ce que par les interdépendances entre communes nées des activités économiques. En effet, le fonctionnement de l'activité agricole (baux oraux et précaires sur des communes voisines, échanges de terres, ...) implique des interdépendances entre communes. Ce constat peut être reproduit pour bon nombre d'autres activités. Ainsi, se pencher sur le développement économique amène in fine à réfléchir aux questions des transports (Beaucire, 1993), de leur fiabilité, de la disponibilité en services qui là encore interpellent l'échelle intercommunale. Dans le même esprit, B. Prost (1991) a souligné les conséquences d'un repli sur la base communale et les divergences de fond entre les politiques menées par les communes. Au-delà du gaspillage financier qui en résulte, alors que la ra-

tionalisation budgétaire est régulièrement interpellée, se posent des problèmes de cohérence spatiale entre les politiques communales (divergences dans les choix de logements, de prise en compte de l'activité agricole, de gestion de l'environnement, ...).

Les regroupements intercommunaux apparaissent alors comme une solution à l'éparpillement des stratégies municipales en matière foncière et comme moyen d'une gestion coordonnée de territoires périurbains. En effet, l'hypothèse de l'intercommunalité s'intègre dans un débat actuel se développant en France sur la refonte de notre architecture institutionnelle ; refonte guidée par des impératifs européens, les limites avérées de la commune et l'enchevêtrement devenu ingérable des différents niveaux de régulation.

En pratique, on constate une double dynamique qui peut paraître paradoxale. D'un côté, la dynamique de l'intercommunalité est réelle, avec au 1^{er} janvier 1997, 1446 structures à fiscalité propre, regroupant plus de 16 000 communes pour 31 millions d'habitants (Bremond, 1997). De l'autre côté, la réaffirmation de l'institution communale semble se dessiner, en se focalisant sur un certain nombre de thèmes privilégiés du développement.

En pratique, il semble crucial de ne pas verser dans une dichotomie trop forte entre commune/regroupement intercommunal, mais plutôt de raisonner en termes de relations entre les deux types de structures, en termes de partage voire d'articulation de compétences, sans occulter les inévitables et souvent féroces enjeux de pouvoir³.

Dans cette logique, les institutions municipales peuvent jouer un rôle moteur dans la gestion et l'aménagement des territoires communaux périurbains ; elles se révèlent souvent indispensables en garantissant un respect souple de l'environnement, en fournissant des services et des équipements publics suffisants. L'enjeu pour les

communes est d'assurer une certaine qualité de vie pour leur population et également d'influer, autant que faire se peut, sur le développement économique. Dans cet esprit, les divers niveaux d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent alors se concevoir comme l'échelon d'un gestion articulée de l'espace entre les divers territoires proprement communaux. Un tel cadre offre pour la commune, comme pour l'EPCI, l'occasion de se constituer une autonomie de décision.

■ Conclusion

La périurbanisation est synonyme d'une grande diversité de situations née de la rencontre entre une avancée urbaine et des capacités de développement propres et localisées des territoires. La variété de territoires périurbains, fruit de cette co-construction plaide pour des politiques de développement différenciées. Ces dernières, tant dans un cadre national qu'euro-péen, notamment avec la finalisation du SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire), doivent intégrer les relations urbain-rural, pertinentes pour embrasser la diversité des territoires périurbains et la résolution de leurs problèmes spécifiques. L'intégration de la variété périurbaine, tant en termes de situations que de problèmes à résoudre plaide pour l'application de la notion de subsidiarité aujourd'hui, si souvent mobilisée, mais dont l'application concrète reste parfois difficile. Ainsi, dans les territoires périurbains, la définition de politiques de développement différenciées avec un souci de délégation entre les échelons de décision passe par une réflexion profonde sur le couple commune / regroupement intercommunal : quelles compétences peuvent être déléguées au niveau EPCI ? Avec quelle relation d'éventuelle complémentarité avec l'institution communale ?

C'est la réponse à de telles interrogations qui permettent aux territoires périurbains de trouver une vraie place dans le discours rural /urbain. □

3. Ainsi, la réussite nuancée de l'intercommunalité à des fins de gestion de l'espace doit précisément intégrer cette notion de pouvoir ; la gestion foncière est une prérogative essentielle des communes qui ne sont pas toujours prêtes à déléguer leurs compétences à des établissements pluri-communaux lointains.

Résumé

La concentration de la population et des activités économiques est reconnue comme une des tendances lourdes de l'occupation de l'espace. Elle contribue à l'émergence de nouveaux territoires - dits périurbains - rendant plus ténue la frontière rural / urbain. Il s'agit alors de traduire une mutuelle imbrication qui engendre des changements de fonctionnalités de l'espace et d'inéluctables situations conflictuelles sur la destination du foncier. Tout naturellement sont portés sur le devant de la scène les niveaux de régulation, qu'ils soient communaux ou intercommunaux.

Abstract

Population and economic activities concentration is recognised as one of the main future tendency of space urbanization. It contributes to emerge new areas where rural – urban boundary becomes blurred. It settles periurbanization process. Therefore, the analyse has to focalize on mutual overlaps, from which raise situations of conflict on land management due to space functionality changes. That naturally questions on the management levels involved, institutional (communal) and cooperative (intercommunal) ones.

Bibliographie

- AQUACHAR-CHARPENTIER, M., 1994. *Le périurbain : étude documentaire et bibliographique*, Paris-La Défense, CDU / MELTT, 62 p.
- BAUER, G., ROUX, J.-M., 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Seuil, 192 p.
- BEAUCIRE, F., 1993. Le logement périurbain ou le rapport Mayoux revisité, *in Les nouveaux enjeux de la périurbanisation*, Communication n°1, Commissariat Général au Plan, Service Régional et Local, p. 3-5.
- BREMOND, C., 1997. L'avenir sera intercommunal, *in Territoires* n°377, Mosaïque hexagonal.
- BERGER M., FRUIT, J-P, PLET, M.-Ch., ROBIC, M.-Ch., 1980). Rurbanisation et analyse des espaces ruraux périurbains, *Espace Géographique*, Tome IX, n°4, octobre-décembre, p. 303-313.
- BERTRAND, N., 1996. *Ancrage spatial des entreprises : de l'espace fonctionnel à l'espace territoire*, thèse en économie appliquée, Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 320 p.
- BOULEUX, P., 1998. *Les stratégies d'adaptation des acteurs en milieu de périurbanisation : le cas de trois communes du massif de Belledonne*, mémoire de maîtrise, Université de Lyon, CEMAGREF Unité DTM, Grenoble.
- CADENE, Ph., 1990. L'usage des espaces périurbains, une géographie régionale des conflits, *Etudes Rurales*, n°118-119, avril-septembre, p. 225-267.
- GUY, C., 1989. Villes et campagnes : la fin d'un antagonisme, *Ecoflash*, n°36, 4p.
- KAYSER, B., SCHEKTMAN-LABRY, G., 1982. La troisième couronne périurbaine : une tentative d'identification, *Revue Géographique de Pyrénées et du Sud-Ouest*, Tome 53, Fasc. 1, p. 27-34.
- MARCELPOIL, E., 1997. *L'organisation économique du Sillon Alpin. Contribution à l'analyse des territoires*, thèse de doctorat en économie appliquée, Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 302 p.
- METTON, A., 1993. Les enjeux des implantations commerciales périurbaines, perception de l'espace périurbain, *Communication n°2, Séminaire Les nouveaux enjeux de la périurbanisation*, Commissariat général Du Plan, Service Régional et local, p. 6-8.
- PIATTI, D., 1996. La périphérie urbaine appartient-elle encore aujourd'hui à la ville ?, *Note documentaire et de Synthèse*, année universitaire 1995-96, 19p.

PROST, B., 1991. Du rural au périurbain : conflit de territoire et requalification de l'espace, *Revue Géographique de Lyon*, vol. 66, n°2, p. 96-102.

PUMAIN, D., SANDERS, L., SAINT-JULIEN, Th., 1989. *Villes et auto-organisation*, Paris, Economica.

RAUX, Ch., 1981. Centralité, polynucléarité et étalement urbain : application au cas de l'agglomération lyonnaise, *Communication n°4, Séminaire Les nouveaux enjeux de la périurbanisation*, Commissariat général du Plan, Service régional et local, p. 12-16.

SEGESA, 1994. *Entre ville et campagne : les espaces de la périurbanisation, identification des problèmes, propositions pour l'action*, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Etude, 99p.

STEINBERG, J., 1991. Les formes de périurbanisation et leur dynamique, *in La périurbanisation en France*, SEDES, Paris, p. 59-85.