

L'espace périurbain : terrain pour la sociologie urbaine ?
La Gestion de l'espace périurbain à travers des exemples français et belges
Marie Muselle

Sous la bannière de la sociologie urbaine se cache une grande diversité de travaux et de recherches qui traitent l'urbain tantôt comme un objet, tantôt comme un terrain de recherche, tantôt comme un concept. Ainsi la sociologie urbaine apparaît-elle comme un champ de recherche particulièrement hétérogène.

L'espace périurbain semble être un grand absent de ce champ de recherche, exclu de facto de l'urbain par ce silence. Pourtant le périurbain, rarement et mal défini, apparaît à certains comme une nouvelle manière de faire la ville, de vivre la ville, comme une ville émergente (Dubois-Taine, Chalas, 1998) ou un tiers-espace (Vanier, 2001). Si de multiples travaux géographiques questionnent et tentent de définir le périurbain en regard de l'urbain, au moyen de critères portant tant sur la disposition du bâti que sur les pratiques de mobilité, peu de travaux questionnent sociologiquement cet espace.

Le regard sociologique que nous avons voulu porter sur cet espace nous amène à questionner la pertinence de cette catégorie spatiale. Cet espace peut-il être défini sociologiquement ? Et qu'apporte alors ce concept de périurbain pour la compréhension de l'urbain ? Tels sont les questions qui sous-tendent notre recherche. Notre hypothèse est que l'espace périurbain, parce qu'il est au cœur des mutations actuelles, est particulièrement intéressant pour interroger le rapport au territoire, les transformations de l'action publique et le lien entre territoire et action publique.

Objet, méthodologie et problématique

Notre recherche porte sur la gestion de l'espace périurbain. Il s'agit de se demander quels sont les acteurs qui participent à cette gestion, comment ils le font et avec quels objectifs et enjeux, bref de poser la question des régulations dont cet espace est l'objet. Cette démarche vise donc une compréhension de l'espace périurbain éloignée de toute substantialisation de cet espace et des définitions statistiques qui le définissent. Souhaitant mettre en perspective cette gestion dans deux contextes nationaux différents, nous avons ainsi exploré quatre terrains, deux en France (espaces périurbains lillois et messin) et deux en Belgique (espaces périurbains namurois et liégeois), pour mettre en regard les différentes régulations dans la gestion de l'espace.

Pour répondre à cette question, nous avons choisi une posture empirique, inductive et comparative. Nous basons notre travail sur une recherche qualitative dans laquelle le terrain est au cœur du dispositif. C'est son exploration qui nous a menée à délimiter des terrains plus précis et, dans ces terrains, les acteurs à rencontrer, réunions et interactions à observer et documents à recueillir et consulter. Sur chacun des terrains, nous avons rencontré les acteurs qui participent au système d'action concret, qui gèrent l'espace (plus de 90 entretiens) et avons analysé les documents qu'ils produisent pour encadrer et décrire leur action.

Basée sur les outils de la sociologie de l'action organisée (Crozier, Friedberg), et ceux de l'action publique (Duran, Gaudin, Lascoumes, Le Gales, Musselin), notre analyse présente trois focales. Nous avons d'abord analysé comment, dans chacun des contextes nationaux, le périurbain a été travaillé par l'action publique depuis son apparition à la fin des années 60 jusqu'à aujourd'hui. Nous avons ensuite montré sur chacun de nos terrains comment ces contextes nationaux sont retravaillés par les régulations locales et comment les acteurs structurent leur action en fonction de leur intérêt et de leur stratégie. Enfin, nous avons analysé plus précisément différentes actions collectives locales de gestion de l'espace, en

montrant les formes que prennent ces actions (des politiques publiques traditionnelles au projet), les acteurs qui y participent, et les enjeux qu'elles renferment.

In fine, nos analyses nous mènent à questionner deux grandes problématiques et les liens qui existent entre elles : d'une part, la question des mutations de l'action publique, et plus particulièrement de la gestion de l'espace, en termes de forme que prend cette action, d'acteurs qui y participent et d'objectif qui la guide et, d'autre part, la question des territoires et des recompositions spatiales. Ce faisant, ce sont les questions de l'efficacité et de la légitimité de l'action publique qui se posent.

Résultats

Espace périurbain et action publique

En Belgique comme en France, la périurbanisation, comme mouvement démographique, est née il y a environ 30 ans mais c'est avec un certain retard que les chercheurs, les aménageurs (Wiel, 1999), et plus encore les politiques prendront acte de ce phénomène.

Né alors qu'urbanistes et aménageurs « cherchaient à promouvoir une ville compacte » (Estèbe, 2004), l'espace périurbain apparaît comme l'exact opposé de ce que souhaitent en chœur urbanistes, aménageurs, géographes, sociologues et intellectuels de tout bord : « l'urbanité ». Mais s'il est largement critiqué par les intellectuels dès les années 80, le périurbain restera longtemps un impensé des politiques publiques. L'urgence est alors ailleurs : l'État et les régions se concentrent sur les territoires « en crise » que ce soit les quartiers en difficulté (politique de la ville), les territoires industriels en déclin ou les territoires ruraux qui se vident de leurs habitants. C'est l'État « réparateur » (Behar, Estèbe, 2004) visant à (r)établir l'équilibre territorial. En Wallonie aussi, alors que la fédéralisation vient de donner aux régions les compétences de gestion de l'espace, la Région concentre son action sur le déclin industriel. Les espaces périurbains semblent, pendant ce temps, abandonnés à leur - heureux ? - sort. D'autant que la décentralisation, en France comme en Belgique, favorise une gestion locale. Le périurbain ne semble, ni en France ni en Belgique, être l'objet d'une gestion consciente et réfléchie.

Au contraire, la périurbanisation apparaît comme un effet émergent, voire pervers, de différentes politiques mises en place en matière d'adaptation de la ville à l'automobile (programme d'autoroutes en Wallonie, parking), de logement et d'acquisition d'habitation (aide à la pierre puis à la personne) et d'aménagement du territoire (planification qui réserve de grands espaces constructibles pour l'habitat notamment). Ainsi, l'espace périurbain et son développement apparaissent comme l'avvers des villes modernes (ou modernisées) et comme un effet émergent des politiques de gestion de l'espace qui les concernent.

Les années 1990 marquent un tournant en France : les politiques nationales vont jeter un (nouveau) regard sur les territoires périurbains et leur lien avec les autres territoires. L'idée d'une « ville à trois vitesses » (Donzelot, 2004), où les catégories sociales s'inscrivent spatialement et s'évitent de plus en plus donne l'image d'un périurbain fermé, égoïste voire « ghettoisé ». La solidarité et la cohésion territoriale seraient alors mises en danger par cette ségrégation spatiale. Le périurbain va donc être appelé à intégrer le développement urbain, via les communautés d'agglomération (Loi Chevènementⁱ) et à développer la mixité en son sein (Loi SRUⁱⁱ) pour participer à recréer une cohésion sociale et territoriale.

En Belgique, au contraire, le périurbain demeure largement ignoré, même si quelques initiatives cherchent à développer, comme en France, des intercommunalités qui intégreraient espace urbain et périurbain. Il demeure assimilé à un espace rural en mutation.

A l'heure actuelle, la gestion de l'espace périurbain semble donc très différente de part et d'autre de la frontière. Cette gestion relève d'un espace urbain élargi en France, métropole

ou agglomération, alors qu'elle reste micro-locale en Belgique. Elle apparaît aussi en France, comme un enjeu territorial national, au sens où elle commence à apparaître dans des débats nationaux (voir la loi SRU), alors qu'elle reste presque totalement absente des questionnements belges, qui ne touchent la question que via le thème de l'étalement urbain.

Régulations locales

Ces cadres politico-législatifs, cristallisation de régulation nationale, vont être retravaillés localement dans les deux pays. Ainsi, notre recherche sur les espaces périurbains messin et lillois montre que malgré la montée en puissance de la communauté d'agglomération/ urbaine, la gestion de l'espace périurbain reste une prérogative municipale. Que ce soit à Lille, où la communauté urbaine a près de 40 ans, ou à Metz, où elle n'a pas 10 ans, les maires périurbains demeurent soucieux de maintenir leur autonomie, notamment en matière de gestion de l'espace. Or dans les deux cas, les régulations locales permettent à cette autonomie de s'exprimer. À Metz, les acteurs périurbains semblent en retrait, ils participent à la gestion de la ville centre (surtout financièrement), mais en laissant un grand pouvoir au maire de cette ville (qui est président de la communauté d'agglomération). En échange, eux-mêmes demeurent extrêmement autonomes en ce qui concerne la gestion de leur commune. C'est le principe de non-ingérence territoriale (Bué, Desage, Matejko, 2004) qui domine. Dès lors, même si les compétences d'aménagement du territoire et d'urbanisme font bien partie des compétences transférées à la communauté d'agglomération, il n'y a, dans les faits, aucune politique commune de gestion de l'espace (*a fortiori* périurbain). L'autonomie laissée aux communes et le respect de la souveraineté de chaque maire s'accompagnent d'un fonctionnement qui privilégie le consensus, comme dans d'autres communautés d'agglomération. (Madoré, 2004, Savary, 1998).

A Lille, le consensus semble aussi privilégié. Les rapports de force entre les maires périurbains sont pourtant plus visibles : les maires périurbains forment un groupe politique dont l'objectif est la défense des petites communes (cad des communes périurbaines). Ce groupe, qui se définit comme a-politique, est parvenu à faire valoir ses intérêts, non seulement parce qu'il est important quantitativement mais aussi parce qu'il a réussi à se placer dans une position d'entre deux entre les autres groupes politiques et politisés, et entre les différentes grosses villes de la communauté d'agglomération. Cette position particulière lui offre suffisamment de pouvoir pour limiter l'ingérence de la communauté dans une politique de gestion de l'espace qui reste locale. Force est donc de constater que dans les deux métropoles étudiées l'intégration espérée par le législateur n'a pas eu lieu : la gestion de l'espace reste très locale et, dès lors, très variée d'une commune à l'autre.

En Belgique, les communes périurbaines conservent aussi une autonomie très forte. Elles ne font pas partie de structures intercommunales et sont soumises, comme toutes les autres communes, à une réglementation régionale en matière de gestion de l'espace relativement peu contraignante (en termes de possibilité de développement démographique ou commercial par exemple). Elles peuvent en outre se saisir d'un très grand nombre de dispositifs à réaliser localement pour encadrer cette gestion (plan, schéma, projet, moyen humain, commission participative). Les communes wallonnes se retrouvent ainsi face à un large éventail de possibilités de financement de projets, d'outils ou de personnel, qui constituent pour elles autant d'opportunités qu'elles sont libres de saisir. Il en découle une forte hétérogénéité des actions menées en terme de gestion de l'espace. En outre, ces outils sont proposés par différents départements du service public wallon, sans être coordonnés entre eux au niveau régional. La coordination se situe donc au niveau local dans la manière dont chaque commune va combiner ces dispositifs pour mettre sur pied sa propre politique de

gestion de l'espace, en fonction de ses objectifs et de ses moyens, ce qui accroît encore l'autonomie de chacune des communes.

Le travail empirique réalisé nous montre ainsi, de part et d'autre de la frontière, un périurbain multiple et hétérogène, sur lequel des actions collectives variées sont menées.

Actions collectives

Les espaces périurbains étudiés apparaissent comme travaillés par de multiples tensions. L'étendue des possibles en terme d'avenir apparaît, en effet, à la fois comme extrêmement large et comme extrêmement réduit. D'un côté, les possibilités de construire (de l'habitat, de l'infrastructure ou des structures économiques) sont encore importantes, d'un point de vue physique (terrain disponible) mais aussi parfois législatif (terrain en zone constructible). D'un autre côté, ces espaces sont coincés entre deux types de critiques : s'ils se développent, ils sont montrés du doigt parce qu'ils vident les villes et proposent un développement loin du modèle urbain et compact, et s'ils ne se développent pas, on leur reproche leur fermeture voire leur ghettoïsation. Aussi, l'avenir de ces espaces est-il particulièrement incertain.

Cette incertitude conduit certaines communes, en France comme en Belgique, à un certain repli et à une politique conservatrice. Face aux multiples critiques, face à la difficulté de se projeter dans l'avenir, différentes communes, en Belgique comme en France, mènent une action publique malthusienne, où le développement est dirigé vers les seuls habitants (pour leur permettre de rester : maison de repos, habitation à loyer modéré pour les jeunes). À l'inverse, sur d'autres territoires, on voit se développer une action publique innovante qui se saisit de ces tensions pour inventer à la fois une nouvelle façon de gérer l'espace et un nouvel avenir pour les territoires périurbains.

Ainsi, l'analyse de différentes actions collectives locales, des deux côtés de la frontière, et de façon assez dispersée, montre un certain renouveau de l'action publique. En termes de formes, les plans, règlements et arrêtés font place à de nouvelles formes, de type projet, qui cherchent moins à encadrer l'action qu'à guider les décisions (Bourdin, 2003). Le processus de rédaction du projet devient aussi important, voire plus important, que le résultat final : c'est le groupe de projet lui-même, sa constitution et sa réflexivité qui deviennent primordiaux.

Non seulement les acteurs ne se limitent plus à l'autorité et l'administration, mais leur rôle a aussi fortement changé. Il ne s'agit plus de demander à des citoyens leur avis sur une action précise, un programme ou un dispositif mais de demander à des acteurs précis de participer réellement en amont à l'élaboration de programmes (dans des politiques davantage procédurales) et en aval à leur mise en œuvre (ce qui rejoint le partenariat public/privé). La participation (au sens large) concerne ainsi non seulement les citoyens mais aussi des « forces vives » (associations ou entreprises). Leur implication ne répond plus seulement à un droit mais aussi à un devoir, au sens où la responsabilité de l'action publique, depuis les objectifs jusqu'aux résultats, est de plus en plus partagée. Cette ouverture de l'action publique à des acteurs très divers pose la question du collectif pertinent pour mener l'action publique, que ce soit au niveau de l'efficacité ou de la légitimité de ces collectifs.

Et ces nouvelles manières de faire de l'action collective portent en elles un questionnement sur l'avenir, et in fine la définition de ces espaces dits périurbains. Face aux nombreuses critiques dont l'espace périurbain et ses habitants sont l'objet, ces actions collectives proposent une nouvelle vision de ce qu'est ou de ce que peut-être leur village, périurbain. Ainsi, par exemple, il n'est pas (ou plus) la cité dortoir mais au contraire un monde grouillant d'associations de citoyens actifs, responsables, et solidaires, qui participent à la gestion d'un espace à la fois local et intégré dans le monde (grand développement de

projets d'aide au tiers monde en parallèle de l'action locale). Un espace pensé pour cumuler l'interconnaissance (avec le renouveau des sentiers ou des places de villages par exemple) et une ouverture sur le monde (avec le développement de lieux culturels ou touristiques). Il n'est plus le lieu du développement anti-écologique d'un habitat mangeur d'espace, mais le lieu d'une agriculture renouvelée, souvent biologique, en tout cas locale, qui relie producteurs et consommateurs (exemple panier paysan), véritable lien entre les ruraux et les urbains. Ou encore d'un nouveau mode de construction durable et écologique basée non sur l'imposition de règles mais sur une sensibilisation des citoyens et une responsabilisation. Il devient dans ces projets le lieu où pourra s'incarner le développement durable (agriculture locale, production d'énergie verte, maison passive ou écologique, citoyenneté et démocratie locale, sociabilité locale et intergénérationnelle etc.).

Ces projets, émergeant ici et là, ne nous offrent pas encore un temps assez long pour évaluer leur pérennité et leur conséquence réelle, ni leur généralisation à l'espace périurbain dans son ensemble. Ils permettent néanmoins déjà de questionner le lien entre les régulations observées, les types de projets qui se développent et un certain renouveau de l'action publique, et posent par-là la question d'une (re)définition du périurbain.

Conclusion

Ainsi, de part et d'autre de la frontière, malgré des contextes nationaux très différents, l'espace périurbain résiste à l'intégration forcée au monde urbain, soit en se repliant sur lui-même et sur ce qu'il a été, soit au contraire en se jouant de tous les stéréotypes pour proposer une nouvelle manière de « vivre ensemble ». Ce faisant, les projets étudiés questionnent les définitions classiques de la ville et de la campagne, de l'urbain et du rural. La sociologie urbaine peut-elle alors encore fermer les yeux sur ce qui se passe dans le périurbain en décrétant, a priori, que cet espace est hors champ ? Peut-elle ignorer les pratiques qui justement questionnent l'urbain comme catégorie pertinente ? Quel que soit le statut qui sera donné à ces espaces périurbains, ils participent de l'évolution du monde urbain. La sociologie urbaine ne doit-elle pas alors enlever ses œillères pour jeter un regard nouveau et sans a priori sur l'espace périurbain ?

Bibliographie

- BEHAR D., ESTEBE P. 2004. Aménagement du territoire : une mise en perspective, *L'état des régions françaises*. Paris, La Découverte.
- BOURDIN Alain, 2003, «Gouvernance du «vivre ensemble» et gouvernance du projet», in BEAUCHARD J.(dir.), 2003, *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, pp. 91-107.
- BUÉ N., DESAGE F., MATJEKO L. 2004. L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique in Le Saout R., Madoré F. (dirs) *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes, Presses universitaires de Rennes : 39- 60.
- CHARMES É. 2005 *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*. Paris, L'Harmattan.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil.
- DONZELOT J. 2004. La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification, *Esprit* mars –avril : 14- 39.
- DUBOIS-TAINE Geneviève, CHALAS Yves, 1998, *La ville émergente*, Paris, édition de l'Aube.
- DURAN Patrice, 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ (27). (Coll. Droit et société).
- DURAN Patrice, 2001, « L'action publique, un procès sans sujet », in *Sociologie du travail*, pp. 113-124.

- ESTEBE P. 2004. Quel avenir pour les périphéries urbaines ?, *Esprit* mars –avril : 82-95.
- FRIEDBERG Erhard, 1993, *Le pouvoir et la règle, dynamique de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil.
- GAUDIN Jean-Pierre, 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF.
- GAUDIN Jean-Pierre, 2004, *L'action publique*, Paris, Dalloz.(21/10/2005)
- LASCOUMES Pierre & LE GALES Patrick (éd.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.
- MADORE F. 2004. La politique d'habitat de la communauté de communes du Pays Yonnais (Vendée) : Enjeux politiques et institutionnels, in Le Saout R., Madoré F. (dirs) *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes, PUR :159-180.
- MUSSELIN Christine, 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol 55, n°1 (févr), pp. 51-71.
- SAVARY G. 1998. La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique, *Politique et management public* 16/1 : 107-138.
- VANIER Martin, 2001, « Le tiers-espace, acte deux de la périurbanisation », *Pouvoirs locaux*, n°48, pp. 59-63.
- WIEL M. 1999. *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*. Liège, P. Mardaga.

ⁱ La loi Chevènement (1999) complète l'édifice législatif autour de l'intercommunalité (lois Joxe (1992), Pasqua (1995) et Voynet (1999)) en lui donnant un cadre juridique (l'EPCI) et en prévoyant des incitations financières (dotation globale de fonctionnement) très intéressantes.

ⁱⁱ La loi SRU, solidarité renouvellement urbain (2000), rénove en profondeur la loi d'orientation foncière de 1967 (LOF). Elle vise une plus grande mixité sociale en exigeant entre autres des communes périphériques (> 3500 hab.) d'atteindre 20 % de logements sociaux (en 20 ans).