

Développement autour des villes

UN TIERS ESPACE VOUÉ À L'INNOVATION

par **Martin Vannier***

*Les espaces périurbains sont orphelins
de projets et de vision politique.*

*Le terme de « tiers espace » (1) semble fécond pour que
ces espaces et leurs habitants soient pris en considération.*

Le tiers espace, dont il est question ici, est ce qu'on appelle plus couramment le périurbain, dénommé et analysé de multiples façons (2). En parler comme d'un tiers espace permet de développer l'interprétation dans trois directions.

Renouveler l'approche du phénomène périurbain

■ Le vocabulaire habituel pour parler du périurbain le construit en référence à l'espace urbain, comme le mot l'indique. Il fait du périurbain un sous-produit de l'urbain, son ombre périphérique, et même pour ainsi dire sa « part d'ombre ». Cela explique toutes les stigmatisations à l'égard d'un dispositif socio-spatial qui serait en train de devenir urbain, tout en refusant les principales caractéristiques : densité, polarité, mixité, solidarité, fiscalité... Le périurbain, ce serait un urbain immature, un espace en voie d'absorption par l'urbain, une nouvelle génération de banlieues en somme, vouées à rejoindre l'agglomération un jour. Cette interprétation est celle du « tout urbain » ou de la « ville partout » qui estime que le dépassement de l'opposition fondatrice entre villes et campagnes est en passe de se faire par la disparition de ces dernières. Or, il semble au contraire que ce dépassement commence par l'émergence d'une troisième catégorie d'espace, qui est leur entre-deux, leur combinaison complexe, ni ville ni campagne, mi-ville mi-campagne : un troisième type de situation spatiale (2), mais qui institue des territorialités nouvelles, dans le sens de rapports à l'espace et de représentations de ces rapports qui ne relèvent ni d'une urbanité ni d'une ruralité. Un troisième terme est donc nécessaire pour dépasser l'opposition binaire originelle.

■ On peut prendre de la liberté avec une définition statistique qui cantonne le périurbain dans le jeu des migrations alternantes domicile-travail avec les principaux pôles d'emploi. Certes, ce jeu est un facteur essentiel de repérage du périurbain (4), mais tout le monde est bien d'accord pour relativiser les déplacements domicile-travail (5), et pour dire l'importance d'autres facteurs

*** Professeur
de géographie
et aménagement,
Institut de Géographie
Alpine, Grenoble**

(1) Ce concept est diversement compris ; cf. **J. Remy**, 1984, « Centration, centralité et haut lieu : dialectique entre une pensée représentative et une pensée opératoire ». *Revue de l'Institut de Sociologie*, n°3-4, p. 449-486 ; **J. Viard**, 1990, *Le tiers espace, essai sur la nature*. Paris, Anthropos ; **E. Soja**, 1996, *Thirdspace : Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*. Cambridge, MA : Blackwell.

(2) *Sub-urbia*, ville émergente, méta-polis...

(3) Cette situation a pour caractéristique de ne pas être durable dans l'espace puisque l'urbain progresse, en même temps que le périurbain pénètre dans les campagnes « profondes ».

(4) Discutable à l'infini quant au seuil adopté pour qualifier la périurbanité.

(5) Ils représentent moins de la moitié de tous les déplacements quotidiens.

pour qualifier le périurbain, en particulier ceux ayant trait à l'habitat et à l'organisation domestique. Parler de tiers espace, c'est donc s'autoriser à sortir d'une définition statistique restrictive du périurbain, et « ramasser » aussi des petits pôles d'emploi, qualifiés de « ruraux » (6), ainsi que leur couronne d'attraction, qui n'ont pas encore basculé dans une forte dépendance d'une métropole, tout en étant déjà significativement transformés. Cela concerne actuellement au total sans doute près de 30 % de la population française, chiffre en rapide progression depuis trente ans.

■ La figure du tiers espace n'est pas fondamentalement sociale ou socio-spatiale : elle est d'abord et avant tout politique. En effet, la question n'est pas tant de prétendre qu'une catégorie de population se structure socialement et vit l'espace d'une troisième façon, par rapport aux citadins et aux campagnards. Il y a certes des différences, mais pas de nature, dans les compositions sociales, les faits de ségrégation, les pratiques de mobilité, de polarisation, les domaines et les formes d'emploi, les rapports sociaux... Parmi ces différences, les plus flagrantes, comme le rapport à l'environnement végétal et la conception du bien « logement », ne suffisent pas à faire une catégorie sociale en soi (7). Plus évidente est la différence en terme d'organisation politique des territoires : reconnaissance de la spécificité des enjeux de leur gestion et aménagement ; capacité de nouvelles formes de l'action territoriale. C'est bien pourquoi, sans aucune prétention analogique, le terme de tiers espace fait référence à d'autres catégories politiques comme le tiers état ou le tiers monde (8).

Les défis aménagistes de « l'entre deux »

Avec le tiers espace, on a donc une proposition conceptuelle qui dit en somme : une troisième catégorie d'espaces, portant des enjeux de gestion et d'aménagement qui sont mi-urbains mi-ruraux, couvre de larges zones autour des métropoles proprement dites, et constitue une part importante des régions urbaines ou aires métropolisées. Mais ces espaces par nature, sont constamment redéfinis, toujours plus loin des villes centres, toujours plus étirés le long des nouveaux axes de mobilité, toujours plus inattendus en fonction de nouvelles pratiques résidentielles et de loisirs, et des choix de localisation des entreprises.

On a, grosso modo, affaire à des espaces qui ont des besoins de type urbain (9) sans en avoir les caractéristiques de densité et sans en avoir adopté les formes de réponse. Le domaine le plus typique est celui des transports et déplacements, pour lequel il y a à la fois attente de réponses collectives et impossibilité de mettre en œuvre les politiques pratiquées classiquement dans le cadre des Plans de Déplacements Urbains (10). Une autre contradiction manifeste existe entre les attentes d'une politique

(6) Mais ils n'ont plus grand chose à voir avec la ruralité.

(7) D'ailleurs, être périurbain, c'est simplement une étape dans une trajectoire résidentielle qui très souvent commence en ville et y retourne, selon la démographie du ménage et les stratégies d'emploi.

(8) En inventant le terme de « tiers monde » Alfred Sauvy se référait expressément au tiers état et à sa « mission » historique (NDLR).

(9) Grands services urbains dits environnementaux : eau, assainissement, déchets ; transport et aménagements des espaces de la mobilité ; services sociaux et culturels ; politiques d'insertion ; du logement...

(10) Voir *Economie & Humanisme* n° 359, *Déplacements et transports publics. Un avenir pour la ville*, déc. 2001.



du logement social aidé, souvent particulièrement vives dans le périurbain, et la nature même du dispositif public de production de l'habitat privé, qui, via les Plans Locaux d'Urbanisme, le financement et le droit de l'urbanisme opérationnel, pousse dans une toute autre direction : celle de l'accession à la maison individuelle, même par surendettement.

Inversement, ces espaces ont certaines caractéristiques des espaces ruraux, en particulier par leurs zones agricoles, forestières, humides et naturelles qui impliquent des formes de gestion environnementale auxquels les systèmes techniques de culture urbaine sont moins habitués : on sait mal gérer la présence d'une exploitation agricole dans un tissu semi-dense ; on ne sait plus comment traiter le réseau des voies vicinales et des chemins agricoles communaux ; on n'a guère de politiques pour les zones boisées, etc.

Tout cela montre que la position en entre-deux de ce tiers espace est celle de l'inconfort des systèmes de gestion et des orientations d'aménagement. Car les savoirs techniciens, les cadres institutionnels, les formes de financement, les doctrines d'action et les cultures professionnelles restent massivement référés aux deux situations types : la ville agglomérée, à renouveler, et la campagne agricole productive, à protéger.

Certes, il existe désormais en France des cadres institutionnels de gestion et de projet territorial qui semblent pouvoir dépasser cette binarité. Les Parcs Naturels Régionaux (PNR), et surtout les « Pays », font des complémentarités villes-campagnes un des fondements de leur pensée (11). Il est probable que ces cadres sont porteurs d'un certain « syncrétisme » des formes de l'action publique, issues du monde urbain et du monde rural. Encore faudrait-il inventer des réponses aménagistes qui tiennent réellement compte des spécificités du tiers espace.

Vers un « devoir d'interface » ?

En tant qu'espace labile, constamment redéfini par les mobilités quotidiennes et les trajectoires résidentielles, le tiers espace n'a pas tant besoin de limites territoriales qui le reconnaissent comme une nouvelle catégorie institutionnelle, que de possibilités d'assouplir celles qui existent. Le tiers espace bouscule les institutions territoriales ; les régions urbaines le savent bien, qui sont toujours insatisfaites des formes de régulation de leurs marges, là où les problèmes d'aménagement sont des plus cruciaux. De ce point de vue, poser la question de la reconnaissance politique du tiers espace, c'est risquer de se fourvoyer dans une autre vieille question : celle de la « bonne limite » d'un territoire fonctionnel, pour un « périmètre pertinent », mythe maintes fois dénoncé de l'optimum dimensionnel. Car il n'y a plus de « front urbain », qui permettrait d'être net dans la découpe, mais des zones de métamorphisme de plus en plus profondes, qui appellent d'intelligentes articulations entre les territoires existants, et non leur refonte permanente. Le tiers espace ne pose

(11) Il est intéressant de remarquer que, dans un intérêt mutuel, les « villes-portes » des PNR sont associées à leurs débats et à leurs politiques.

Le 18 septembre 2002, le Conseil régional d'Île-de-France a organisé, avec la collaboration très active de Sol et Civilisation, le « Forum des campagnes ». À quelles conceptions et à quelles pratiques inscrites dans la durée cette initiative se raccorde-t-elle ? Jean-Paul Huchon est le président (Parti Socialiste) du Conseil régional.

Jean-Paul Huchon : On l'oublie souvent : le territoire de l'Île-de-France est rural à 70%, et dans le même temps, la population de Paris et de sa couronne immédiate tend à diminuer : il est donc impossible de ne pas traiter de l'avenir des espaces et des activités ruraux, qui sont soumis à de fortes tensions, du fait des conflits d'usages typiques des zones périurbaines.

Des initiatives relatives au devenir des espaces ruraux ont donc été prises par le Conseil Régional dans des directions très diverses. En premier lieu, dans le cadre d'un Contrat de plan (2001-2006) pensé avec les organisations professionnelles agricoles (1), et qui a recueilli l'accord unanime de l'Assemblée régionale, il s'agit d'interventions foncières, bien sûr limitées, pour contrer le mitage des zones agricoles : l'« Agence des Espaces Verts de la région Île-de-France » a un rôle de rachat et de conservation de terrains agricoles et forestiers qui a des effets anti-spéculatifs. Diverses mesures permettent également un appui économique au milieu agricole, en particulier pour la promotion de ses produits, lorsqu'il doit faire face à des crises sectorielles – élevage bovin ou ovin, par exemple – ou accidentelles –

impact de la tempête de fin 1999 sur l'horticulture et sur la forêt –, lorsqu'il adopte des pratiques constructives sur le plan environnemental, ou lorsqu'un type de production contrarié par l'activité urbaine et industrielle doit se déplacer ou se modifier (2) dans le cadre des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE).

Ces interventions spécifiques coexistent avec une pratique plus large d'aide au maintien ou au développement des services en milieu rural (très nombreux « contrats ruraux »), à laquelle les Conseils généraux et les communes donnent eux aussi des moyens, et avec le soutien aux quatre Parcs Naturels Régionaux existants : Gâtinais, Vexin, Chevreuse et Oise-Pays de France (en création).

Economie & Humanisme : *Quels sont les obstacles rencontrés pour concrétiser ces politiques ?*

J.-P. H. : De la part de la profession agricole, la logique des Contrats Environnementaux a été difficile à admettre dans notre région de grandes cultures, car elle symbolise une façon nouvelle, beaucoup plus qualitative que quantitative, de soutenir l'agriculture. Quant aux CTE, on peut encore parler d'exceptions plus que d'une inflexion.

La difficulté la plus générale est de prendre en compte des groupes sociaux dont les intérêts à court terme divergent, au moins en partie : monde agricole, autres ruraux de souche, nouvelles populations rurales. L'activité agricole n'est pas perçue favorablement partout, de la part de certains habitants préoccupés avant tout de leur bien-être individuel, mais aussi de la part de certains défenseurs de l'environnement.

(1) En Île-de-France, le syndicat majoritaire FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles) est le seul à disposer d'une implantation solide ; tous les sièges lui sont revenus lors des élections aux Chambres d'agriculture (Essonne, Yvelines, Val d'Oise, Seine-et-Marne).

(2) Ainsi des cultures maraîchères de la plaine de Pierrelaye (95).

C'est pour cela que les « contrats périurbains » que nous expérimentons à l'échelle de petits territoires me semblent particulièrement porteurs d'avenir ; sur une base de volontariat, ils sont élaborés dans une grande souplesse par les agriculteurs, les élus locaux, des associations. Et ils prennent en compte aussi bien les questions de l'accès à l'eau que celles de la voirie, des terrains affectés aux jardins familiaux, sans oublier la sécurisation des récoltes contre les vols. Le Conseil régional finance aussi l'animation de ce travail partenarial. Cinq contrats périurbains ont été engagés à Sénart, Cergy, Vernouillet, Saclay, et dans la Plaine de Versailles.

E. & H. : Concernant l'emploi agricole, vous êtes-vous fixé un seuil en dessous duquel ne pas descendre ?

J.-P. H. : Pour le moment, le nombre des exploitants est de l'ordre de 6000. Et souvent je dois faire face à cette question : pourquoi continuer à s'intéresser à l'agriculture et dépenser des millions pour elle, alors que ce secteur pèse si peu en terme d'emplois ? C'est notamment avec le monde agricole que nous ferons avancer notre politique du rural périurbain. Nous n'avons pas de nombre cible quant aux actifs agricoles, tout en sachant l'importance de ce facteur humain. D'où des aides à la transmission et à la reprise des exploitations.

E.&H. : Le devenir des espaces ruraux en Île-de-France peut-il en définitive être traité si l'on ne limite pas l'expansion démographique et économique de la région ?

J.-P. H. : C'est à cela que sert, et devrait servir plus encore, le Schéma de développement régional (SDRIF) qui a cours

depuis 1994 et doit être révisé en 2004. La question de la préservation des espaces ruraux périurbains est l'un des sujets majeurs de la négociation qui s'engage dans notre région, et entre la région et l'Etat, pour établir ce nouveau Schéma. Car, au point où nous en sommes, il y a lieu d'être critique à l'égard de l'impact de l'actuel SDRIF : malgré une stagnation de la population régionale (11 millions d'habitants), il n'a pas empêché un recul des espaces ruraux et forestiers, dû principalement à de nouvelles aires d'habitat, sur lesquelles les préfets auraient pu intervenir (3). On ne peut pas tolérer que ce recul se poursuive. Il y a là, à l'occasion de la préparation du futur Schéma, un débat, voire une bataille, que les organisations du monde agricole ne devraient pas négliger.

Cette capacité de résistance à l'emprise urbaine est bien sûr une question de moyens financiers, notamment si l'on veut intervenir sur un foncier dont les prix sont très élevés ; et sur ce plan financier, et donc fiscal, la concertation doit être plus forte avec les régions limitrophes, car l'enjeu de l'équilibre entre espaces ruraux et zones urbanisées concerne un périmètre plus grand que la seule Île-de-France. C'est surtout une question de volonté partagée entre les acteurs et les institutions concernés, y compris l'État. La concertation avec le monde agricole est essentielle et, dans l'ensemble, se développe assez facilement. Du côté des habitants de l'Île-de-France, l'intérêt pour une ruralité défendue et vivante s'affirme chaque année davantage.

*Propos recueillis par
Vincent Berthet et Michel Mollard
(Sol et Civilisation)*

(3) Une évaluation du SDRIF est en cours sous la responsabilité de l'IAURIF (Agence d'Urbanisme Régionale).

pas des problèmes de découpage et de ré-assemblage, contrairement à un réflexe administratif trop souvent vérifié (par l'échec), mais conduit à tenter d'imaginer d'autres relations entre les pouvoirs politiques territorialisés et les espaces de vie que la société en mouvement invite à gérer en partage.

A la place d'une conception « souverainiste » des territoires locaux, selon laquelle chaque collectivité territoriale est maîtresse chez elle (12), le tiers espace invite à penser le devoir de ces collectivités comme un « devoir d'interface » : interface entre un « flanc » plus urbain, avec ses besoins, et ses capacités de réponse – fiscales, techniques, organisationnelles – et un « flanc » plus rural qui a aussi les siens et les siennes ; interface entre des devoirs de gestion de territoires, avec une certaine maîtrise des surfaces à urbaniser, à équiper, à protéger..., et des devoirs de gestion de réseaux, passant par un contrôle des flux de personnes, de marchandises... ; interface en somme entre les affaires propres à la collectivité et celles qui la traversent et l'attachent à des responsabilités qui la dépassent.

L'hégémonique culture de la contractualisation entre acteurs publics semble apparemment favoriser la souplesse institutionnelle qu'implique ce « devoir d'interface ». On sait qu'elle est actuellement soumise en France à une doctrine « unitariste » qui a trouvé son credo : « un territoire, un projet, un contrat ». Rien n'est malheureusement plus étranger aux logiques du tiers espace que ce simplisme politique. La complexité territoriale dont ce type d'espace est porteur implique un tout autre effort de conceptualisation des rapports entre pouvoir et territoire. Peut-être même un effort « révolutionnaire ». Le tiers espace n'aura, alors, pas usurpé son nom.

Martin Vannier

(12) L'intercommunalité, conçue comme un transfert de souveraineté à un échelon englobant, ne change rien à cette conception.

CHANGER DE REGARD SUR LE PÉRIURBAIN

un défi lancé par la Région Urbaine de Lyon

Si la gestion des territoires périurbains constitue, pour la RUL (1), une préoccupation de fond, les récentes évolutions démographiques et institutionnelles en renforcent l'acuité. L'approche du périurbain reste souvent cantonnée à un discours peu efficace sur la maîtrise de l'étalement, ou axé sur l'opposition entre l'urbain et la ruralité, la ville et la campagne. C'est pourquoi, la Région Urbaine de Lyon propose une réflexion nouvelle qui consiste à rassembler les acteurs et les moyens pour organiser et structurer le périurbain plutôt que de le condamner ou de l'ignorer. Tel fut l'objet du Forum organisé en juin 2000 (2) auquel Paul Boino et Martin Vanier ont notamment contribué.

(1) La Région Urbaine de Lyon est une association « loi 1901 » entre les quatre Départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, la communauté urbaine de Lyon et la Région Rhône-Alpes. C'est un lieu de concertation dont l'objectif est de construire une vision cohérente et partagée de l'aménagement et du développement de la région métropolitaine lyonnaise (2,6 millions d'habitants, 678 communes, 50 communautés de communes, 313 habitants/km²).

(2) Dossier disponible sur www.regionurbainedelyon.fr – actes sur demande auprès de la RUL.