



HAL
open science

Gouverner les marges métropolitaines

Renaud Le Goix, Sandrine Berroir

► **To cite this version:**

Renaud Le Goix, Sandrine Berroir. Gouverner les marges métropolitaines. Grésillon, E., Alexandre, F., Sajaloli, B. La France des marges, Armand Colin, 2016. halshs-02297627

HAL Id: halshs-02297627

<https://shs.hal.science/halshs-02297627v1>

Submitted on 26 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHAPITRE 16

Gouverner les marges métropolitaines

OBJECTIFS

Renaud Le Goix, Sandrine Berroir

- ◆ Faire un point sur les configurations des marges dans des territoires soumis aux logiques de la métropolisation, en les distinguant des périphéries.
- ◆ Analyser les définitions des espaces de densités intermédiaires, leur caractère hybride, et les configurations territoriales induites.
- ◆ Analyser la construction politique et territoriale (intercommunalités) et l'aménagement de ces marges métropolitaines.

Les évolutions récentes de la gouvernance métropolitaine ont eu tendance à conforter le cœur des agglomérations, tendant à négliger les spécificités du périurbain et posant ainsi très explicitement la question de l'articulation entre les centres urbains et les espaces périphériques, sachant que de nombreux enjeux sont très largement partagés (transport, logement, espaces naturels...). Poser la question des marges métropolitaines revient à aborder de manière critique la question d'une éventuelle discontinuité qui marquerait le passage entre une intégration métropolitaine des habitants et des activités, et d'autre part ce qui reviendrait à qualifier des processus de relégation. Il s'agit bien dans

ce chapitre de poser les jalons d'une approche critique des marges métropolitaines, qui se situe, à l'intersection de la controverse sur la relégation des périphéries à l'écart des dynamiques métropolitaines (éléments de débat sur lesquels revient C. Gintrac, cf. Chapitre 1, Etude de cas n°1), et de l'analyse sur les dynamiques des espaces périurbains que l'on peut concevoir plutôt comme une frange ou un entre-deux, entre l'urbain et le rural (cf. chapitre 21). Après une large réflexion prospective¹, de nombreux auteurs s'accordent sur une vision complexe des espaces périurbains, dont les modes de relation aux centres sont multiscales et complexes, et ne se satisfont pas d'une grille d'analyse binaire d'une fracture française.

Dans ce contexte, l'objectif de ce chapitre est de faire un point sur les configurations de la notion de marge dans le cadre de territoires soumis aux logiques de la métropolisation. Le terme métropolisation recouvre de nombreuses dimensions sémantiques², qui décrit à la fois la mutation du système urbain, mais aussi le processus politique de consolidation d'une échelle de gouvernance métropolitaine qui en découle. Selon les définitions généralement admises, ce processus accompagne les mutations globales des systèmes productifs et se caractérise donc par un accroissement du poids des plus grandes villes dans la répartition de certaines fonctions économiques (services avancés aux entreprises, services financiers), ainsi que de la concentration de la population dans des aires métropolitaines. Ces villes deviennent des têtes de multiples réseaux (Ascher, 1995) attirant nombre d'activités et une main-d'œuvre importante. Le processus est donc cumulatif (économies d'agglomération) et permet une diversification des activités. Corrolaire de ce qui précède, de nombreux auteurs et acteurs de l'action publique définissent la métropolisation comme étant d'abord un enjeu politique, et comme un niveau de consolidation politique des territoires autour des métropoles, à la fois dans un contexte de concurrence internationale (Lefèvre, 2013), mais aussi dans une perspective d'efficacité de la gestion métropolitaine et de capture des flux internationaux (Storper, 2014), y compris pour une meilleure équité entre les territoires (Ghorra-Gobin, 2015). De manière générale, l'ensemble des transformations de la gouvernance métropolitaine par le biais de vastes intercommunalités, de fusion ou de restructuration institutionnelle est appelé « métropolisation », soulevant un

¹ CORDOBES S., LAJARGE R., VANIER M., 2010, «Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine», *Territoires 2040 : prospective périurbaine et autres fabriques de territoires*. D., DATAR. 21-33.

² LEROY S., 2000, «Sémantiques de la métropolisation», *Espace géographique*, 78-86, web/revues/home/prescript/article/spgeo_0046-2497_2000_num_29_1_1969.

double enjeu tant du point de vue de ce qui est gouverné (qui est dans la métropole, et qui n'y est pas), que du changement d'échelle de la démocratie : qui bénéficie des ressources et des services de la métropole, et qui en est écarté ?

La notion de marge invite à analyser ce qui se produit en creux des grands systèmes territoriaux : il y a des périphéries urbaines, dans un gradient d'intégration ; la marge est associée à une bordure, une limite, à l'écart du système territorial dominant. La marge est aussi un espace de liberté, en dehors d'une construction territoriale hiérarchique. Pourquoi alors qualifier de « marges » métropolitaines ce qui est usuellement analysé plutôt comme un gradient centre-périphérie ? La récente réforme territoriale éclaire particulièrement une approche des marges métropolitaines. Un premier volet de la réforme porte en effet sur l'affirmation de l'échelon métropolitain (loi MAPTAM, cf. Encadré), un second volet redéfinissant les régions autour de grandes métropoles, un troisième volet restructurant les responsabilités des collectivités territoriales (loi NOTRe, cf. Encadré). Observant à la fois le processus de métropolisation, et sa traduction politique et territoriale, on peut s'interroger sur le devenir des territoires laissés en marge des grandes métropoles françaises.

La réflexion à mener se pose en termes de logiques de constructions territoriales aux marges de ces métropoles et des politiques d'aménagement possibles ; en somme, il s'agit d'éclairer les logiques d'intégration, de fragmentation politique, les innovations institutionnelles et la manière dont peuvent s'opérer éventuellement les transferts entre des territoires des marges coupés des politiques et des processus d'intégration de la métropole.

1 Les espaces de densités intermédiaires comme espaces de marges ?

Quels sont les critères qui permettent de saisir le passage d'un système « métropolitain » structuré par la centralité, à ce qui fait « marges » de la métropole ? Cette partie analyse la multiplicité de ces descripteurs, les spécificités de territoires, à la fois bassins de vie et espaces réticulaires marqués par la mobilité, les caractéristiques hybrides, entre dépendance du centre (emploi) et autonomisation des modes de vie, ce qui permet de poser évidemment la question de ce qui peut être gouverné, aménagé, et de

l'articulation de ces territoires de vie avec les territoires du politique et de la gestion.

1.1 Tiers espaces, espaces intermédiaires, espaces de gestion et de projet urbain

a. Le « tiers espace » comme marge

Les espaces périurbains sont souvent appréhendés comme des espaces inscrits dans une relation de dépendance avec la zone centrale : espaces résiduels ou interstitiels, ils seraient « un strict produit de la dynamique urbaine, voire un de ses sous-produit »³, en lien avec un processus d'étalement urbain considéré comme inexorable et caractérisé comme un corrolaire, continu, dispersé, généralisé, de la métropolisation. Martin Vanier a proposé d'aborder ces espaces comme un « tiers espace » qu'il définit comme «hybride, complexe, partagé entre villes et campagnes, relevant de logiques qui sont à la fois urbaines et rurales, autrement dit ni strictement les unes, ni strictement les autres». Dans cette perspective, ces espaces intermédiaires sont envisagés comme des marges : «le terme de « tiers espace » ne prétend pas être ici le concept qui unifie et précise les différents vocables (...) pour désigner la marge croissante entre les deux modes historiques d'organisation de l'espace que sont villes et campagnes. Il n'est pas une proposition de plus qui résoudrait l'incertitude conceptuelle que les autres n'ont pas encore surmontée, et encore moins un modèle d'espace à prétention théorique. Il n'est, assurément, qu'une figure de langage destinée à ouvrir une réflexion non pas sur toutes les dimensions de cette marge, mais très précisément sur sa construction politique, c'est-à-dire sa reconnaissance comme espace de gestion et de projet, de décision et d'action publiques ».⁴

Ce faisant, il inscrit la réflexion sur les marges dans au moins trois champs:

1. Le caractère hybride des formes d'organisation de l'espace : réticulaires, étalées, faiblement denses, résolument urbaines mais articulées avec la ruralité et la nature.
2. La question de l'inadéquation des zonages (zonages en aires urbaines

³ VANIER M., 2003, «Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace.», *Revue de géographie alpine*, 79-89, http://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_2003_num_91_4_2264.

⁴ VANIER M., 2000, «Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique», *Revue de géographie alpine*, 88, 1, 105-113, http://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_2000_num_88_1_4626 DOI: 10.3406/rga.2000.4626.

par exemple), qui inscrit résolument le périurbain dans la dépendance métropolitaine. En effet, c'est une définition fonctionnelle du « périurbain » qui s'est imposée en France, avec l'apparition à la fin des années 1990 de la notion d'aire urbaine, forgée par l'INSEE, après le constat de l'inadéquation du zonage antérieur (ZPIU, Zones de peuplement industriel et urbain). L'aire urbaine – dans la définition en œuvre depuis 2010 – se compose d'un pôle urbain (petit, moyen ou grand) et d'une couronne périurbaine, regroupant l'ensemble des communes envoyant au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi vers le pôle urbain ou une autre commune de l'aire urbaine. En France, au début des années 2010, on estime qu'environ 30% de la population vit dans des espaces périurbains, conçus comme en discontinuité morphologique des agglomérations mais dans la continuité fonctionnelle de celle-ci.

3. L'inadéquation des modalités de gestion de ces marges, pour l'aménagement et les politiques publiques, en lien avec un relatif manque d'ingénierie et de stratégies d'aménagement.

b. L'intermédiaire comme marge du rural et de l'urbain

Dans cette perspective, la recherche en géographie et en aménagement milite pour une géographie en mesure de ne plus penser les espaces en termes de zones bien délimitées, de frontières, de limites, en découpages et en grilles, mais par une géographie qui puisse saisir le multiple, l'espace ouvert, sans bornes et pluriel, donc aux marges de plusieurs systèmes territoriaux. Qu'on le dise réticulé, déconnecté, vide, plein, minéral, végétal, qu'importe. L'important est de ne pas le compartimenter, et le réduire à un modèle unique »⁵. La notion d'intermédialité est donc utile pour saisir la spécificité de ce qui relève, en fait, d'une double marge entre l'urbain et le rural, constituant ainsi une forme spatiale hybride, inscrite dans une double dynamique de relation avec les espaces urbains et ruraux, et de différenciation vis-à-vis de ces espaces.

Les analyses convergent pour décrire le développement périphérique des villes en termes de spécification et d'éclosion d'une culture propre au-delà de la seule dimension périurbaine. Des constats similaires ont été dressés dans d'autres contextes nationaux, et la démarche comparative est à ce titre importante.

⁵ BERROIR S., CATTAN N. (2005). «Les représentations de l'étalement urbain en Europe : essai d'interprétation». in *La ville insoutenable*. BERQUE A., BONIN P. et GHORRA-GOBIN C., Eds. Paris: Belin, coll. Mappemonde. 87-96.

Dans cette perspective, sont à noter surtout les travaux de T. Sieverts⁶ sur l'entre-ville (*Zwischenstadt*) portant sur une analyse des périphéries urbaines en Allemagne qui valorise l'idée d'un potentiel de ces espaces. L'ouvrage connaît de fait un retentissement international, publié en allemand, en anglais, puis en français en 2004 (*Entre-ville : une lecture de la Zwischenstadt*, 2004). Les traducteurs expriment toute la difficulté à rendre compte de la richesse du terme *Zwischenstadt* qui fait référence à un « entre-villes »⁷, non seulement au sens d'espace mais aussi de situation intermédiaire entre la ville et la campagne, voire d'état de l'urbain.

1.2 L'hybridité comme état de l'urbain

La lecture des travaux de projet et prospective sur le périurbain et les espaces de marges métropolitaines insistent sur leur caractère multiforme, multifonctionnel⁸. Saisir leur construction socio-économique relève d'une grille de lecture qui tienne compte à la fois des modes d'habiter, des structures socio-économiques des ménages et de l'emploi, des modes de déplacements, qui impose de multiples effets de césure avec les pôles métropolitains, qui relève à la fois d'une situation de débordement périphérique, de valorisation/dévalorisation des situations de marge, et d'hybridité. Cette section reprend quelques points fondamentaux qui sont par ailleurs bien discutés dans la littérature (cf. Chapitre 21).

a. Les couronnes des grands pôles globalement attractives et dynamiques

Depuis 1990, les taux de croissance de la population des villes-centres, des banlieues et des couronnes périurbaines tendent à se rapprocher. Après la phase de déploiement des années 1970, la périurbanisation se poursuit à un rythme inférieur à celui des années antérieures (1 % dans les années 1990, 1,3 % en 1999) et la croissance démographique des villes-centres et des banlieues reprend depuis 1999 avec, respectivement, une croissance de 0,3 % et 0,6 % par an⁹. Le mouvement de périurbanisation s'est considérablement

⁶ SIEVERTS T., 2004, «Entre-ville : une lecture de la Zwischenstadt». Marseille, Éditions Parenthèses.

⁷ Voir le rapport du programme PREDIT 4 : « Mobilités dans l'"entre-villes", une comparaison franco-allemande », Brès+Mariolle, 2010-2012.

⁸ Voir par exemple le rapport pour la DATAR de 2010 CORDOBES S., LAJARGE R., VANIER M., 2010, «Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine», Territoires 2040 : prospective périurbaine et autres fabriques de territoires. D., DATAR. 21-33, de nombreux rapports pour le PREDIT ou le PUCA. PREDIT 4 : Mobilités dans l' « entre-villes », une comparaison franco-allemande, Brès+Mariolle, 2010-2012 ; MARIOLLE B., 2013, Habiter le Grand Paris, Le grand Paris des densités dispersées, Atelier International du Grand Paris, (383 pages) ; l'ensemble des rapports du programme de recherche du PUCA « Du périurbain à l'urbain », 2011-2013 [en ligne : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/du-periurbain-a-l-urbain-2011-2013-a479.html>].

⁹ BACCAÏNI B., SÉMÉCURBE F., 2009, «La croissance périurbaine depuis 45 ans. Extension et densification», Insee

diversifié, puisque les migrations des centres urbains vers les communes périurbaines ne représentent désormais plus qu'un quart de l'ensemble des flux migratoires¹⁰. Les déménagements au sein même des espaces périurbains prennent progressivement de plus en plus d'importance.

La distribution spatiale des développements périurbains varie selon la taille et les dynamiques des villes. De manière générale, on note une densification des marges périurbaines, résultat notamment de l'évolution du bâti et des politiques publiques (loi Solidarité et Renouvellement Urbain, 2000).

En parallèle, on observe toujours un émiettement du développement périurbain, qui touche un grand nombre de petits territoires : 90 % des communes périurbaines ont moins de 2 000 habitants. La population moyenne d'une commune périurbaine est de 820 habitants (Charmes, 2011). Par ailleurs, ces petites communes sont espacées. Aussi, la densité des couronnes périurbaines est-elle relativement faible – ou plutôt « intermédiaire » si on les replace au regard de la ville dense et des espaces ruraux de faible densité : dans les couronnes périurbaines des grands pôles d'emploi, la densité est en moyenne de 70 habitants au km², soit une densité inférieure à la densité moyenne du pays¹¹. Mais on relève, en fait, plusieurs types de morphologies périurbaines, qui révèlent le caractère hybride de ces espaces, où le mitage et la fragmentation ne sont plus les seuls repères. Ainsi, d'après le rapport pour la DATAR de 2010, on repère :

- des nappes, étendues, en cours de densification résidentielle (autour de Nantes, Bordeaux, Marseille) ;
- des linéaires et corridors, prolongeant les grandes agglomérations, en doigts de gant, voire les reliant à une série d'autres plus petites : Tours - Poitiers - La Rochelle - Orléans - Vierzon - Bourges, et le long du couloir rhodanien ;
- un développement en taches autour des pôles urbains, touchant très largement l'espace rural (Aquitaine, franges du Bassin parisien notamment).

b. Des territoires de vie divers et matures

Les marges périurbaines sont évidemment d'abord les territoires de la famille, autour de la figure du pavillon, et ont été considérées comme le lieu

Première. Paris, INSEE, pôle Analyse territoriale. 1240,
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1240.

¹⁰ DODIER R., 2012, «Habiter les espaces périurbains». Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

¹¹ BRUTEL C., LEVY D., 2011, «Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes», *INSEE Première*, 1374, octobre 2011, 4 p.

d'épanouissement de la classe moyenne¹². Les espaces périurbains se sont centrés sur l'accueil des familles et des catégories salariées « moyennes » exclues des territoires centraux par la cherté des logements. Néanmoins, certaines recherches se sont attachées à montrer la plus grande diversité des dynamiques de peuplement. M. Berger a mis en évidence les migrations des populations modestes, en particulier dans le périurbain francilien¹³.

De nombreux travaux récents font le constat d'une grande diversification des profils de résidents, qui s'inscrivent en fait dans la continuité des dynamiques métropolitaines : les populations modestes sont associées de plus en plus fréquemment à des familles de cadres, à des ménages issus de l'immigration, à des jeunes couples aisés, dans une coprésence qui les associe aux ouvriers et employés « du coin »¹⁴ : il y a sur ces marges de nouveaux territoires de la mixité, dans une variété de profils de territoires de vie (Tableau 1.1), souvent associés à la valorisation du cadre de vie et des espaces ouverts¹⁵. La maturité du modèle d'habitat, le vieillissement sur place des ménages dont les enfants jeunes adultes ont décohabité, se traduisent par une présence plus importante des retraités, des familles monoparentales, dans des situations diverses de richesse et de pauvreté¹⁶.

c. L'espace de la mobilité

En France, 2/3 des personnes quittent leur commune de résidence pour aller travailler. Cette proportion a fortement augmenté entre 1999 et 2013, de 66% à 74% dans les communes peu denses ; de 63 à 68 % dans les espaces de densités intermédiaires. Les couronnes périurbaines sont caractérisées par une bimotorisation quasi-systématique des ménages : de manière générale, dans l'ensemble des territoires de densités intermédiaires, les ménages qui possèdent deux voitures sont majoritaires, le taux étant souvent inférieur à 35 % en zone dense, et 86 % des actifs ayant un emploi utilisent leur voiture

¹² JAILLET M.-C., 2004, «L'espace périurbain: un univers pour les classes moyennes», *Esprit*, Mars-avril 2004, 40-62.

¹³ BERGER M., 2004, «Les périurbains de Paris». Paris, CNRS Editions.

¹⁴ LAMBERT A., 2013, «Les métamorphoses « du » périurbain. Des « petits blancs » aux « immigrés »», *Savoir / Agir*, 24, 2013/2, 53-60, <http://www.cairn.info/revue-savoir-agir-2013-2-page-53.htm>.
LAMBERT A., 2015, «« Tous propriétaires ! », l'envers du décor pavillonnaire», Seuil (coll. Liber).

¹⁵ POULOT M., ARAGAU C., ROUGÉ L., 2016, «Les espaces ouverts dans le périurbain ouest francilien : entre appropriations habitantes et constructions territoriales», *Géographie, économie, société*, 18, 1, 89-112, <http://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2016-1-page-89.htm> DOI: 10.3166/ges.18.89-112.

¹⁶ BERGER M., ARAGAU C., ROUGÉ L., «Vers une maturité des territoires périurbains ?», *EchoGéo [Online]*, 27 | 2014, <http://echogeo.revues.org/13683> DOI: 10.4000/echogeo.13683.

quotidiennement¹⁷. Cette réticularité des modes de vie (Dubois-Taine, Chalas, 1997) pose la question par exemple de la dépendance automobile et de l'accès aux services¹⁸, et d'un ensemble de « contraintes, tactiques et captivités » qui pèsent sur les habitants les plus modestes¹⁹, ou d'une diversité de trajectoires résidentielles dépendant des relations entre l'individu, le groupe et son rapport à l'espace. Ce rapport à l'espace est défini comme un « pack périurbain », composé des contraintes de mobilité, de territoires du quotidien réticulaires et parcourus en boucles programmées dans une logique de rationalisation des pratiques, dans une métropole polycentrique et sectorisée²⁰: autant d'éléments qui construisent des territoires de vie, défi pour l'aménagement et les politiques publiques.

1.3. Structure socio-économique

a. Multipolarisation

La périurbanisation a d'abord été analysée comme un mouvement de desserrement résidentiel. Les centres urbains sont restés les lieux majeurs de la concentration de l'emploi. En 2010, les espaces périurbains rassemblent seulement 12 % des emplois quand 22 % des salariés y résident. La déconcentration de l'emploi dans les périphéries urbaines, plus tardive et plus lente que celle de la population, et par conséquent la distorsion croissante entre lieu de résidence et lieu de travail sont à l'origine d'une croissance très forte du nombre de navettes entre espaces périphériques et pôles urbains. Toutefois, au cours de la dernière décennie, les chercheurs notent d'une part la diversification des emplois, au-delà des fonctions résidentielles, de services à personne ou de commerce, et d'autre part une tendance à la multipolarisation en lien avec l'émergence et le renforcement de pôles d'emplois secondaires.

b. Des systèmes productifs spécifiques

Il faut rappeler un point essentiel : cette attractivité résidentielle se traduit par une orientation de l'économie de ces marges vers deux types de systèmes productifs bien spécifiques. D'une part, l'économie résidentielle et la sphère de

¹⁷ COUDÈNE M., LEVY D., 2016, «De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence», *Insee Première*, 1605 - juin 2016, 4 p.

¹⁸ MOTTE-BAUMVOL B., 2007, «La dépendance automobile pour l'accès des ménages aux services : le cas de la grande couronne francilienne», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5, 897-920.

¹⁹ ROUGÉ L., 2009, «L'installation périurbaine entre risque de captivité et opportunités d'autonomisation», *Articulo, Journal of Urban Research*, 5, <http://articulo.revues.org/1440>.

²⁰ CAILLY L., 2009, «Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain ?», *EspacesTemps.net*, 13.05.2008 <http://espacestemp.net/document5093.html>.

la reproduction sociale y sont largement sur-représentées (notamment en termes de services aux ménages, et d'équipements commerciaux). La sphère productive est résiduelle (essentiellement le produit du desserrement industriel), en revanche, la sphère périproductive y est très largement surreprésentée, notamment dans les activités logistiques (entrepôts, plateformes et infrastructures de transport, dont les aéroports, souvent en situation bordière de l'agglomération).

De manière générale, le déploiement périurbain est en soit une activité économique qui représente une multitude d'acteurs privés et publics autre que les ménages. Le développement résidentiel est en soi un véritable système productif, associant les intérêts privés des banques, des aménageurs-lotisseurs, des constructeurs de maisons individuelles, du BTP, de la construction et de la réparation automobile, des grands distributeurs spécialisés dans tous les produits de consommation de l'idéal périurbain (la maison, le crédit, la voiture, le jardin, les loisirs de plein air, etc.). Ces activités consistent autant d'opportunités et de systèmes de transferts économiques vers les périphéries, et au sein même du périurbain.

2 Des marges métropolitaines : entre intégration et autonomisation

Les marges métropolitaines mettent au défi les mailles de l'action publique : transport, vieillissement de la population, dispersion des services publics, coût des infrastructures et de la desserte. Laissés en retrait des grandes manœuvres de consolidation des métropoles (réforme territoriale, cf. encadré), ces territoires de vie correspondent d'une part à des modalités multiscalaires de gouvernance, mais aussi à des expérimentations de gestion locale.

2.1 Les marges prises dans les mailles

a. Héritages territoriaux et décentralisation

Outre les héritages (fragmentation communale, département), le paysage territorial a évolué considérablement, vers une intégration intercommunale plus forte. Dans les grandes lignes :

- La loi de décentralisation de 1959 rend avantageux le recours à des Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiples (SIVOM), des regroupements destinés à mutualiser les moyens pour la collecte et traitement des ordures ménagères, la voirie, les équipements sportifs, l'action sociale, l'eau et l'assainissement, le tourisme et les loisirs, etc. . Ces conditions sont étendues et assouplies en 1988.

- Le développement des intercommunalités (lois de 1992 et 1999) sur les communautés de communes (regroupant des communes à partir de 5000 habitants) et les communautés d'agglomération (seuil de regroupement à 50 000 habitants).
- La région, depuis 1982, a vu ses prérogatives s'élargir considérablement, en particulier dans le domaine des transports, relayant notamment les grands opérateurs publics (SNCF, RATP) pour le financement des réseaux (TER et bus en régions, STIF en Ile-de-France)

b. Ce qui peut être gouverné ?

Il y a donc une multiplication des périmètres. Mais il y a une contradiction entre la nature des territoires des marges, et la manière dont ils sont administrés et gouvernés. Vanier (2013) relève que la métropolisation n'est souvent envisagée que comme un changement d'échelle de la ville : il faut agrandir les limites administratives de la ville, pour en gérer les périphéries et la redistribution (Grand Paris, Grand Lyon), sans prendre en compte le caractère multi-territorial des mutations en cours. Dans ses travaux sur les régimes de gouvernance des métropoles, Storper (2014) note en effet que l'efficacité des modes de gouvernance des grandes régions urbaines ne repose pas sur l'émergence d'une organisation politique centralisatrice, mais sur une répartition des tâches, des fonctions, des décisions et des périmètres politiques au plus près des besoins et des nécessités, dans un système complexe de subsidiarité qui légitime un haut niveau de fragmentation (agences multiples, morcellement des opérateurs, SIVOM ou districts de gestion des services publics, municipalités, regroupements municipaux, intercommunalités, etc.) : il affirme que la fragmentation administrative et fonctionnelle, le mille-feuille territorial, correspond à un « bricolage », un ajustement de la gouvernance au plus près des besoins locaux, et qu'il n'existe pas de solution optimale au problème de l'intégration d'une gouvernance métropolitaine. Ce faisant, deux logiques s'opposent, entre fragmentation et intégration.

2. 2. Un compromis territorial

Les espaces périurbains peuvent être considérés de plus en plus comme des espaces du compromis territorial, marqués par la spécificité des enjeux d'aménagement de ces territoires d'entre deux, au coeur de stratégies différencielles en tension, entre des objectifs de préservation et de conservation (de la ruralité) et des logiques de croissance, de développement des activités, de logements pour accueillir de nouvelles populations (urbanisation). L'état d'entre deux territorial résulte autant d'une problématique d'intégration à l'échelon métropolitain que d'une construction territoriale à l'échelle locale.

a. Les bassins et territoires de vie espaces de projet...

Les nombreuses études empiriques menées récemment sur ces territoires de marges métropolitaines, comme ceux d'E. Charmes à Lyon, de S. Bonnin-Oliveira à Toulouse, ou de S. Berroir, X. Desjardins, A. Fleury et C. Queva à Paris²¹ ont bien mis en évidence les stratégies des acteurs locaux qui reposent sur la définition de projets qui tiennent compte de la spécificité des enjeux, sur la volonté de se développer et d'exister à côté des centralités urbaines, et sur le souci d'une revendication identitaire. L'arrivée de nouvelles populations et leurs attentes en matière de commerces, d'équipements place la question de l'accès aux services au centre des préoccupations des acteurs locaux. Dans la plupart des cas, l'enjeu mis en avant par les élus périurbains est d'organiser ces bassins de vie, en les structurant davantage autour des principaux pôles. Alors que cette notion de bassin de vie est très controversée aujourd'hui dans des contextes territoriaux de plus en plus réticulaires, les élus périurbains s'approprient fortement cette notion, contribuant par la même à un changement d'échelle dans la gestion de ces territoires.

La volonté de mieux structurer les bassins de vie à l'échelle locale, avec de manière sous-jacente la perspective de moindre dépendance vis-à-vis du cœur de la métropole, et d'affranchissement à l'égard du modèle classique centre/périphérie apparaît comme une constante. La maîtrise du développement des activités, de l'accroissement de la population tant quantitativement que qualitativement ressort par conséquent comme une ligne directrice forte des politiques que les élus souhaitent mettre en oeuvre dans ces territoires, support de stratégies intentionnelles bien affirmées, mais plus ou moins restrictives quant aux potentialités de développement. Le compromis recherché s'articule essentiellement autour de la volonté de préservation du caractère rural. A Toulouse par exemple, le passage d'une structuration des territoires intercommunaux s'opère moins dans une logique défensive que dans une perspective de « construction d'un projet structurant pour des bassins de vie vécus et pratiqués »²².

²¹ BERROIR, S., DESJARDINS, X., FLEURY, A., QUEVA, C. (sous la dir. de) 2015. Lieux et hauts lieux des densités intermédiaires, UMR Géographie-cités, rapport de recherche pour le PUCA, programme « Du Périurbain à l'urbain ».

BONNIN-OLIVEIRA S., 2013, «La fin des périphéries urbaines», *EspacesTemps.net*, 29.04.2013, <http://www.espacestemp.net/articles/la-fin-des-peripheries-urbaines-2/>.

CHARMES E., 2011, «La ville émettée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine», PUF, Coll. « La ville en débat »

²² BONNIN-OLIVEIRA S., 2013, «La fin des périphéries urbaines», *EspacesTemps.net*, 29.04.2013, <http://www.espacestemp.net/articles/la-fin-des-peripheries-urbaines-2/>.

b... et échelle pour caractériser les territoires

Dans une étude de 2014, l'INSEE livrait une interprétation des territoires de vie, réalisée à partir de 30 indicateurs appréhendant les différentes dimensions de la qualité de vie. Parmi les 8 types d'espaces définis, trois définissent l'urbain dense et métropolitain, une catégorie les territoires isolés, et quatre des espaces de densité plus faibles ou en position périurbaine et intermédiaires, dont quelques descripteurs sont repris dans le tableau 1.1 : « le périurbain des grandes métropoles régionales dynamiques, un peu moins aisé que les centres mais plus impliqué dans la vie citoyenne ; des territoires plutôt denses en situation peu favorable, essentiellement dans le Nord-Est et le Sud-Est ; des bourgs et petites villes en situation intermédiaire dans le Bassin parisien et à l'Est ; des territoires autour de villes moyennes présentant de nombreux atouts dans l'Ouest et le Sud-Ouest. »

Tableau 1.1 – Indicateurs caractérisant les territoires de vie

	A. Péri-urbain aisé	B. Territ. denses fragilisés	C. Bourgs et villes Interme d.	D. Villes moy. favorabl es	Moy
Accès aux équipements en 15 minutes ou moins (en %)	96,2	94,5	85,2	93,3	90,8
Plus de 20 ans bacheliers (%)	52,7	34,4	35,8	39,3	41,3
Chômeurs de longue durée (en %)	3,0	6,9	4,0	3,6	4,4
Espaces artificialisés dans le territoire (en %)	21,7	17,5	5,0	8,9	19,2
Actifs occupés résidant à 30 minutes ou moins de leur lieu de travail (en %)	69,3	78,7	68,5	82,2	74,6
Indice de revenu net imposable moyen annuel par foyer fiscal (base 100 métropole)	130,6	82,8	92,0	93,8	98,1

Types de territoires de vie (parmi les 2677 territoires de l'enquête). Source: REYNARD R., VIALETTE P., 2016, «Une approche de la qualité de vie dans les territoires», *Insee Première*, 1519 - octobre 2014, 4 p.

2.3. L'intercommunalité : une échelle de gestion adaptée ?

a. Une nécessité

L'intercommunalité est la principale nouveauté institutionnelle au cours des dernières décennies permettant une plus grande maîtrise du développement territorial²³. Elle apparaît comme l'un des principaux outils des acteurs locaux pour construire les territoires des densités intermédiaires, maintenir l'équilibre entre rural et urbain, en « acceptant » le processus de périurbanisation tout en l'encadrant.

De nombreux acteurs locaux développent une réflexion sur l'échelle d'action pertinente pour mieux organiser les bassins de vie et trouver ce compromis territorial qu'ils recherchent, alors que les périmètres s'enchevêtrent et sont peu adéquats. Par exemple, les travaux réalisés dans le Nord de l'Ile-de-France²⁴ mettent bien en évidence le rôle de l'intercommunalité dans la gestion et la mise en oeuvre des projets à l'échelon local. Les différents acteurs locaux ont pris conscience de l'intérêt que pouvait représenter la coopération intercommunale, pour réaliser des économies d'échelle, envisager des mutualisations de ressources pour répondre aux besoins de nouvelles populations, qu'une petite commune ne peut assurer toute seule. Loin de n'être envisagée que comme une superposition de communes, l'intercommunalité est généralement présentée comme une structure de coordination des projets, construisant consensus et solidarités territoriales, même si des tensions ou des concurrences entre les communes sont naturellement susceptibles de se faire sentir. Ainsi, Philippe Estèbe (2008) montre que la construction de ces intercommunalités a permis une véritable institutionnalisation du périurbain, qui repose dans sa mise en oeuvre sur des processus d'apprentissage et d'acculturation des maires périurbains à ces fonctionnements intercommunaux, bien étudiés dans le cas de Toulouse²⁵.

b. SCoT : l'affirmation d'un « tiers espace un peu privé jusque-là d'existence institutionnelle » (Vanier, 2010)

Du point de vue de la planification, la mise en oeuvre des Schémas de

²³ DESJARDINS X., 2014, «La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale», *Géographie, Economie et Société*, 16.

²⁴ BERROIR, S., DESJARDINS, X., FLEURY, A., QUEVA, C. (sous la dir. de) 2015. Lieux et hauts lieux des densités intermédiaires, UMR Géographie-cités, rapport de recherche pour le PUCA, programme « Du Périurbain à l'urbain ».

²⁵ LOUBET L., 2012, «L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments», *L'Espace Politique*, 18 | 2012-3, <http://espacepolitique.revues.org/2454> DOI: 10.4000/espacepolitique.2454.

cohérence territoriale (SCoT), document central dans la hiérarchie des documents juridiques français de l'urbanisme, contribue également à la « *petite fabrique de l'intercommunalité* »²⁶. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 a conduit beaucoup de communes du périurbain à s'associer pour mettre en place ces documents de planification. Le schéma de cohérence territoriale permet une acculturation à des enjeux communs, de dialogue et d'orientation du rythme de développement des communes.

Ainsi, la capacité stratégique des acteurs locaux à construire des stratégies d'aménagement propres au niveau local apparaît de plus en plus importante, en lien avec la situation économique et les caractéristiques sociodémographiques de leur territoire. Par exemple, la volonté d'échapper à la ville-dortoir, de développer des services de proximité, de valoriser et de protéger les espaces ouverts se retrouve au cœur des projets d'aménagement promus par les acteurs publics locaux, avec une forte valorisation des logiques de proximité.

c. Autonomisation

L'intégration métropolitaine est-elle un projet de ville XXI, visant à progressivement intégrer ses marges au fil des élargissements successifs ?

Lacoste envisageait en 2013²⁷ deux modèles d'intégration métropolitaine :

- Une option ascendante, confédérée couvrant l'ensemble de l'agglomération (l'unité urbaine), correspondant à une agrégation des communautés d'agglomération regroupant chacune 200 000 à 300 000 habitants. Il s'agissait alors de coordonner l'action des EPCI dans une instance nouvelle...

- une option intégrée, correspondant à une simplification radicale de l'édifice institutionnel et la création d'une « métropole intégrée », dans laquelle les EPCI constitués disparaîtraient au profit d'un acteur unique.

La loi MAPTAM (voir encadré) privilégie le projet de la métropole intégrée, visant à supprimer les intercommunalités préexistantes qui s'étaient construites par affinités et projets politiques plutôt que par périmètres pertinents. C'était par exemple le cas de Toulouse, agglomération qui s'était retrouvée scindée en plusieurs intercommunalités. Ce faisant, les marges se définissent par rapport à un projet resserré qui suppose la création d'une nouvelle entité.

Face à l'injonction d'un gouvernement métropolitain unifié, d'une attente gouvernementale de l'intégration des communes périurbaines aux intercommunalités urbaines centrales, le périurbain tend à résister, cherche à

²⁶ BONNIN-OLIVEIRA S., 2013, «La fin des périphéries urbaines», *EspacesTemps.net*, 29.04.2013, <http://www.espacestems.net/articles/la-fin-des-peripheries-urbaines-2/>.

²⁷ LACOSTE G., 2013, «La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ?», *Métropolitiques*, 9 septembre 2013, <http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html>.

affirmer et défendre ses caractéristiques spécifiques, entre urbain et rural. Ainsi, dans l'ensemble, les documents de planification sont élaborés pour faire valoir les intérêts de ces territoires, s'inscrivant souvent dans des perspectives d'autonomisation et d'affirmation politique de ces franges métropolitaines. Par exemple S. Bonnin Oliveira (2013) a pu montrer que, dans les documents des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des SCoT des périphéries toulousaines, il ne figurait aucune carte permettant des mises en situation à l'échelle de l'aire urbaine. Dans la région lyonnaise²⁸, les espaces périurbains accèdent aujourd'hui au statut d'acteurs collectifs à part entière, permettant de négocier avec les acteurs des grandes centralités urbaines leur place sur la scène politique métropolitaine et leur permettant ainsi de résister à l'injonction à la densification.

LA REFORME TERRITORIALE

La modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) 27/01/2014

La création d'un nouveau statut pour ces dernières amorcera une vraie clarification de l'exercice des compétences au niveau local. Le 1er janvier 2015 ont vu le jour les métropoles de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier. Créée également le 1er janvier 2015, la Métropole de Lyon est une collectivité territoriale à part entière et dispose d'un statut particulier. Celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence verront le jour au 1er janvier 2016. Ces nouvelles entités auront plus de pouvoir et interviendront dans la voirie départementale, les transports scolaires et la promotion internationale du territoire.

Les nouvelles régions

Il s'agit de réduire le nombre de régions de 22 à 13. Le Conseil constitutionnel a validé, le 15 janvier 2015, la nouvelle carte à 13 régions et le calendrier des élections départementales et régionales, premier volet de la réforme territoriale adopté par l'Assemblée nationale le 25 novembre 2014.

La nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)

Ce projet de loi constitue le troisième volet de la réforme des territoires. Promulguée le 7 août 2015, elle confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale :

- Suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements. Chaque échelon se voit attribuer des compétences spécifiques.

²⁸ CHARMES É., ROUSSEAU M., 2014, «Le pavillon et l'immeuble : géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon», *Géographie, économie, société*, 16, 2, 155-181, <http://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2014-2-page-155.htm> DOI: 10.3166/ges.16.155-181.

- La commune est confortée comme échelon de base de la République (démocratie locale), et seul échelon qui conserve la compétence générale pour les besoins quotidiens des citoyens.
- Les intercommunalités sont renforcées. Depuis le 1er janvier 2014, les 36 700 communes de France font partie d'une intercommunalité : communauté de communes, agglomérations urbaines ou encore futures métropoles. La réforme amplifie le processus d'intégration des communes pour faire changer les intercommunalités d'échelle, en relevant le seuil d'intercommunalité de 5000 à 15000 habitants, afin d'agir au niveau des bassins de vie. Il s'accompagne d'un mouvement d'augmentation des compétences des intercommunalités (tourisme, aires d'accueil des gens du voyage, maisons de services au public), qui permettra la diminution du nombre de syndicats intercommunaux et générera des économies de gestion dans des services utilisés au quotidien par nos concitoyens comme l'eau, les déchets ou les transports.
- L'action des départements est centrée sur la solidarité. Les départements seront centrés sur la solidarité sociale avec la réaffirmation de la compétence de prévention et de prise en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes. Ils seront également centrés sur la solidarité territoriale, afin d'accompagner les communes et les intercommunalités dans des domaines techniques pour lesquels elles ne disposent pas de moyens (aménagement, logement...).
- L'action des régions est renforcée et étendue.

Source : Extraits de <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>, consulté juillet 2016.

3. Une fragmentation politique des marges métropolitaines ?

Si ces logiques d'institutionnalisation et d'autonomisation contribuent à la reconnaissance de la spécificité de ces marges métropolitaines, dans quelle mesure éclairent-elles des processus croissants de fragmentation politique des espaces métropolitains ? Une analyse multiscalaire est nécessaire pour aborder ces questionnements.

3.1. Repli communal ?

À l'échelle communale, Eric Charmes a particulièrement bien éclairé la logique de « clubbisation » (Charmes, 2011). Il a montré que la notion de club résidentiel peut être transposée à l'échelle de petites communes, ayant entre 800 et 2000 habitants (ce qui rappelle-t-il correspond à environ 90% des communes classées comme périurbaines par l'INSEE) et qui mettent en œuvre diverses actions contribuant à consolider ou renforcer des processus de sélection sociale, en lien avec le pouvoir dont disposent ces collectivités pour réguler l'offre foncière (déterminant les prix immobiliers, et donc la sélection sociale), contrôler l'utilisation du sol ou encore limiter la construction de logements sociaux, notamment via leurs règlements d'urbanisme. Il fait l'hypothèse que cette logique de club active à cet échelon communal permet de répondre aux attentes des populations quant à la préservation d'un certain cadre de vie, et expliquerait par conséquent en partie la relative faiblesse en France du nombre de gated communities, club résidentiel à l'échelle plus fine des lotissements, et que ces éléments se retrouvaient en fait plutôt dans les agglomérations.

Ces logiques sont considérées par certains auteurs comme l'expression d'un repli sur soi, d'une volonté de ne pas se confronter à l'altérité, qui participeraient de la fragmentation des espaces métropolitains, allant jusqu'à l'associer à des votes contestataires importants, pour le Front national. Ces analyses font l'objet de nombreuses controverses²⁹. Et comme le suggère E. Charmes, plutôt que de stigmatiser ces formes « d'égoïsme » local qui sont pour autant bien réelles (cf. les politiques communales de malthusianisme foncier), il convient de faire comprendre que ces espaces n'existent que parce

²⁹ RIVIÈRE J., GIRARD V., 2013, «Grandeur et décadence du "périurbain". Retour sur trente ans d'analyse des changements sociaux et politiques», *Métropolitiques*, 3/7/2013, <http://www.metropolitiques.eu/Grandeur-et-decadence-du.html>.

qu'ils sont intégrés dans un fonctionnement à une échelle métropolitaine.

ECONOMIE DE CLUB

La théorie économique de club remet en cause la notion classique de bien public et d'espace public. Un club est un outil de gestion qui permet de fournir un service collectif, selon des critères d'efficacité économique, en contrôlant l'adhésion et la contribution des membres à qui le service est délivré. Les copropriétés et lotissements sont des clubs territoriaux, qui délivrent des services collectifs (aménités, équipements, infrastructures). Tiebout (1956) en a théorisé l'application aux collectivités locales (municipalités), expliquant que les habitants « votaient avec leurs pieds », cherchant un niveau de service en fonction de leurs moyens financiers et de leurs préférences pour certains types de services publics. Ainsi défini comme un club (Webster, 2002), le lotissement n'est ni tout à fait un domaine privé (où la propriété d'un bien est exclusive), ni un domaine complètement public (où la jouissance d'un bien collectif est partagée par tous les citoyens et peut faire l'objet de passages clandestins). Dans un club, la propriété et le droit d'usage d'un bien ou d'un service collectif sont partagés au sein d'un groupe défini.

TIEBOUT C. M., 1956, «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 64, 5, 416-424.

WEBSTER C. J., 2002, «Property Rights and the Public Realm: Gates, Green Belts, and Gemeinschaft», *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29, 3, 397-412 DOI: 10.1068/b2755r.

3.2. Le refus de l'intégration métropolitaine

Dans ce contexte de la construction des territoires intercommunaux, la question de la fragmentation politique de ces marges métropolitaines se dessine également à d'autres échelles.

a. L'impossible quête du territoire « optimal »

On constate de manière générale que les communautés urbaines, les communautés d'agglomération se structurent selon des périmètres qui n'incluent que de façon très marginales les espaces périurbains. Pourtant, à l'origine des récents projets de loi, et en s'appuyant sur la carte des « territoires vécus » de l'Insee, l'aire urbaine était affichée comme le périmètre optimal, tant

dans la construction des gouvernements métropolitains que dans la définition des documents de planification (selon le principe « une aire urbaine=un SCoT=un bassin de vie »). Paul Boino (2009) explique comment ces conceptions initiales ont évolué au fil des amendements votés par les parlementaires et les sénateurs, et comment les élus périurbains ont décidé de créer des communautés de communes, alors qu'il était initialement prévu que les communes périurbaines intègrent plutôt des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines.

b. Eviter la solidarité fiscale

Cette option du retrait ou de l'évitement de la métropole tient à plusieurs raisons. Dans le cas de Marseille³⁰ (Douay, 2013), le refus de coopération des communes périphériques avec le cœur métropolitain tient à la fois de la volonté de garder des compétences en matières de planification urbaine, moyen de protéger une identité spécifique, du refus d'être associé à l'image de Marseille, du refus de participer au financement global des projets économiques et sociaux. Les questions de solidarité fiscale apparaissent en fait comme un enjeu majeur, les élus des communes périurbaines contestant, en intégrant la métropole, une fiscalité unique qui favoriserait le centre de Marseille. La question de l'intégration de l'aéroport Saint-Exupéry dans la métropole lyonnaise met en évidence des réticences comparables, les communes avoisinant l'aéroport s'étant regroupées pour préserver leurs ressources fiscales.

Ces questions sont particulièrement vives en Ile-de-France. Dans une étude comparant l'évolution des revenus des ménages en Ile-de-France entre 1996 et 2007, les auteurs³¹ font un double constat: alors que la petite couronne et le centre de la métropole parisienne sont marquées par une ségrégation et une polarisation croissantes, les communes de la grande couronne sont de moins en moins touchées par la pauvreté, qui semble s'être déplacée au-delà des frontières régionales. De manière générale, l'ensemble des espaces périurbains hors du Grand Paris sont en fait soumis à une moyennisation des revenus: le nombre de communes « plutôt aisées » dans les espaces périurbains a fortement augmenté, représentant désormais plus du tiers des communes franciliennes (Yvelines, du Val-d'Oise et de l'Essonne). On observe que le

³⁰ DOUAY N., 2013, «Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre 2013. URL : , 18 décembre 2013, <http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html>.

³¹ FLEURY A., FRANÇOIS J.-C., MATHIAN H., RIBARDIÈRE A., SAINT-JULIEN T., 2012, «Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France ?», *Métropolitiques*. Paris. <http://www.metropolitiques.eu/Les-inegalites-socio-spatiales.html>.

périmètre régional occulte des ménages aux revenus pauvres et moyens qui n'auraient plus leur place à l'intérieur de la région. Beaucoup attirent l'attention sur le desserrement aux marges de la région, et en particulier sur l'arrivée de ménages pauvres dans les périphéries externes de l'Île-de-France, tout en dépendant des zones d'emplois industriels des vallées de la Seine aval, de l'Oise : seule l'échelle nationale permet alors d'organiser les transferts de ressources entre les régions.

c. Des logiques défensives et de clubs entre intercommunalités

Dans le contexte d'imposition de l'élaboration de la carte intercommunale, les communes périurbaines très majoritairement font le choix de s'associer à leurs voisines pour créer des communautés de communes, plutôt que de rentrer dans les périmètres des métropoles. Ce processus a conduit à une réelle fragmentation des EPCI autour des agglomérations, avec une multiplicité de communautés de communes qui de fait limitent la construction politique des agglomérations centrales. Ainsi, à Toulouse, on compte plus d'une vingtaine de communautés de communes autour de l'agglomération centrale. A Paris, 17 intercommunalités ont été récemment créées en Grande Couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise), certaines ayant des tailles très importantes, comme Grand Paris Seine Oise, qui regroupe 73 communes (de Conflans-Sainte-Honorine, à l'est, à Rosny-sur-Seine, à l'ouest) et plus de 400 000 habitants. Elle a d'ailleurs opté pour le statut de communauté urbaine, ce qui est tout à fait nouveau en Ile de France.

Du côté des documents de planification, on retrouve le même caractère fragmenté. Ainsi, si certaines métropoles françaises sont parvenues à se doter d'un SCoT qui couvre leur aire urbaine, beaucoup d'autres n'ont pas atteint cet objectif. Une dizaine de SCoT couvre ainsi l'aire urbaine de Lyon. A Toulouse, on parle alors de SCoT en « pétales » qui se dessinent autour d'un SCoT couvrant l'espace central. Dans ce dernier cas, ce sont bien les communes périphériques qui ont surtout milité pour cette multiplicité de SCoT, les communes favorables à un SCoT unique à l'échelle de l'aire urbaine étant largement sur-représentées au cœur de l'agglomération.

A cette échelle des regroupements intercommunaux, Philippe Estèbe (2008) a pu aussi parler également de logiques de clubs, avec la constitution d'intercommunalités regroupant des communes plutôt aisées, d'autres au contraire des communes plus populaires et souvent plus éloignées des centres urbains.

d. Des tentatives plus intégrées

Cette fragmentation de l'espace du projet n'est pas systématique. Quelques expérimentations peuvent être invoquées: les démarches de type Interscot, telles qu'elles sont engagées à Toulouse ou à Lyon peuvent illustrer les tentatives d'intégration possible des enjeux périurbains dans des projets d'échelle plus métropolitaine (Charmes, 2011). Ainsi, de multiples concertations et négociations ont été organisées à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine pour élaborer la Charte InterSCOT pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine, fédérant les élus autour d'un projet d'aménagement et de développement partagé. Ceci étant, des engagements vraiment opérationnels résultant de ces démarches restent encore très limités. Pour autant, ces expériences méritent d'être considérées comme l'expression de la volonté de construire de l'interterritorialité entre les différents espaces qui composent les territoires métropolitains.

Conclusion

Les critères et descripteurs des marges métropolitaines croisent les catégories du périurbain, du rural, de l'urbain, et au fond correspondent à des territoires hybrides, laissés en marge des territoires politiques et de projet (tiers espaces). Ce faisant, les marges métropolitaines mettent au défi les mailles de l'action publique. Les efforts de construction de nouveaux territoires de gestion et de projet (intercommunalités / EPCI) sont le fruit d'un compromis territorial qui s'oriente vers l'autonomisation relative de ces périphéries métropolitaines. Toutefois, les orientations d'aménagement, les refus des logiques de redistributions sont importantes et conduisent à des processus de repli et de fragmentation métropolitaine.

On ne pourrait conclure sans évoquer, combien ces questions d'articulation entre les espaces centraux et les marges métropolitaines interpellent au final d'autres niveaux politiques de gestion territoriale. Ainsi, par exemple, le rôle de la Région semble de plus en plus prioritaire pour prendre en charge la cohérence d'ensemble du développement métropolitain dans le cas de l'Île de France. Le département également peut dans certaines configurations territoriales avoir un rôle à jouer, comme relais des intérêts périurbains. Ainsi par exemple, lors de la constitution de la métropole lyonnaise, le département du Rhône a été évidé de la partie agglomérée du Grand Lyon. Dans ce contexte, le département pourrait avoir un avenir, en devenant d'une part le représentant des périphéries métropolitaines, leur permettant ainsi de faire valoir leurs spécificités, leurs intérêts et leurs projets propres, et d'autre part en assurant la médiation avec les métropoles pour la mise en œuvre de politiques

solidaires à une échelle véritablement métropolitaine³².

Références

- ASCHER F., 1995, «Métapolis, ou l'avenir des villes». Paris, Odile Jacob.
- BOINOT P., DESJARDINS X., 2009, «Intercommunalité : politique et territoire». Paris, La documentation française (coll. PUCA).
- CHARMES E., 2011, «La ville émiettée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine», PUF, Coll. « La ville en débat ».
- DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y., 1997, «La ville émergente». La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube (Coll. Monde en cours. Société).
- ESTÈBE P., 2008, «Gouverner la ville mobile». Paris, Presses universitaires de France.
- GHORRA-GOBIN C., 2015, «La métropolisation en question». Paris, PUF (La ville en débat).
- LEFÈVRE C., 2013, «Mondialisation et gouvernance des métropoles». *Questions internationales*, mars-avril 2013, 70-76.
- STORPER M., 2014, «Governing the Large Metropolis», *Territory, Politics, Governance*, 2, 2, 115-134 DOI: 10.1080/21622671.2014.919874.
- VANIER M., 2010, «Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité». Paris, Economica Anthropos
- VANIER M., 2013, «La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ?», *Métropolitiques*, 22 avril 2013, <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>.

³² [Éric Charmes](#) & [Arie Fitria](#), « Le département, futur représentant du périurbain ? », *Métropolitiques*, 15 septembre 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html>