

Chapitre d'ouvrage in Bertrand N., *L'agriculture dans la ville éclatée*, avril 2010, CEMAGREF DTM France, Laboratoire de Développement durable et dynamique territoriale – Université de Montréal, 184 p.

*PERIURBANITE ET DYNAMIQUES INTERCOMMUNALES :  
L'AGRICULTURE ENTRE SILLONS DE DEPENDANCE  
ET NOUVELLES PRIORITES D'ACTION PUBLIQUE*

*Anne-Cécile Douillet & Alain Faure*

*PACTE IEP Grenoble – juin 2006*

Lorsque l'Association pour le Développement de l'Agriculture dans le Y Grenoblois (ADAYG) voit le jour, au milieu des années 1980, elle associe d'emblée des représentants de la profession agricole et des représentants politiques des structures intercommunales du secteur. Au principe d'association entre professionnels et politiques s'ajoute donc un principe de reconnaissance de l'échelle intercommunale comme échelle pertinente pour traiter les questions agricoles dans les zones urbaines et périurbaines. Dans la région grenobloise, agriculture périurbaine et intercommunalité apparaissent ainsi étroitement liées : pour les fondateurs des organisations de promotion de l'agriculture périurbaine, le cadre intercommunal semble relativement « naturel ».

Dans un pays où la commune est le premier maillon de l'organisation politico-administrative locale et est souvent considérée comme la « cellule de base de la démocratie », cette référence au niveau intercommunal dans les principes fondateurs de l'ADAYG pose question. Pourquoi cette échelle s'impose-t-elle à ceux qui entendent défendre l'agriculture dans la région urbaine grenobloise ? L'agriculture s'organise-t-elle, plus que d'autres domaines d'activité, à l'échelle intercommunale ? Est-elle plus facilement saisie par les « entrepreneurs intercommunaux » comme un champ d'intervention justifiant le passage à une nouvelle échelle d'action publique ? S'agit-il d'une spécificité grenobloise ? L'agriculture est-elle au final un facteur, ou un moteur, de développement de l'intercommunalité ?

Pour répondre à ces questions, les développements qui suivent étudient le traitement politique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise, traitement que nous comparerons en fin d'analyse à celui opéré dans la région de Valence, qui constitue l'autre terrain exploré. Cet article analyse donc les processus locaux de politisation de la question agricole, autrement dit la façon dont l'agriculture périurbaine est constituée en enjeu politique, en problème qui nécessite l'intervention d'une ou plusieurs autorités publiques. La façon dont l'ADAYG a lié agriculture périurbaine et intercommunalité amène à se demander en particulier pourquoi le niveau intercommunal s'impose comme niveau de prise en charge au cours de ce processus de politisation. La question se pose d'autant plus que dans les années 1980, l'intercommunalité ne fait pas encore l'objet d'une promotion à l'échelle nationale, comme ce sera le cas dans les années 1990<sup>1</sup>.

L'analyse montre en fait que l'agriculture périurbaine a effectivement été présentée comme un enjeu imposant le dépassement des frontières communales mais qu'elle a aussi servi de ciment fédérateur pour des regroupements de communes ; l'agriculture périurbaine a ainsi alimenté les processus de construction intercommunale et elle apparaît comme un facteur de développement intercommunal (1).

---

<sup>1</sup> En témoignent les lois de 1992 et 1999 qui réforment les structures intercommunales et la multiplication des structures intercommunales à fiscalité propre au cours de cette décennie.

S'intéresser à la politisation d'une question, c'est aussi se demander quelle problématisation en est faite : comment le problème est-il présenté, quelles solutions sont avancées ? La deuxième étape de l'analyse consistera donc à regarder de plus près comment le saisissement de la question agricole par les structures intercommunales a orienté son mode de traitement ; nous verrons que cela a favorisé une certaine patrimonialisation de l'agriculture (2).

Enfin, nous reviendrons sur ces deux résultats en confrontant les analyses tirées du cas grenoblois avec les tendances, radicalement différentes, observées sur les territoires drômois entourant les villes de Valence et de Romans. Cette approche comparée permet d'esquisser trois séries de montées en généralité. La première concerne la relation forte qui s'établit entre la focale d'observation adoptée par les experts et la nature des diagnostics proposés sur l'agriculture périurbaine. La seconde concerne les *sillons de dépendance* qui imprègnent chaque histoire professionnelle et administrative locale, et qui orientent la capacité au changement des élites et des institutions. La troisième enfin concerne le dialogue différencié qui s'instaure entre les habitants, les consommateurs d'espaces récréatifs et les élites politiques sur les deux territoires étudiés (3).

Au final, ces trois angles de lecture permettent de faire l'hypothèse que c'est la combinaison entre l'échelle, le temps long et l'opinion qui dessine les priorités d'action publique sur la question de l'agriculture périurbaine. La décentralisation favorise, dans le domaine de l'agriculture et du développement local comme dans bien d'autres domaines, une *démocratie* qui se révèle *différentielle* au sens où la façon de concevoir la gestion de la cité est rythmée et conditionnée par les règles du jeu que chaque configuration territoriale adopte et légitime.

### 5.1 L'agriculture périurbaine comme facteur de structuration intercommunale

Du fait des caractéristiques des instances qui défendent l'agriculture périurbaine dans la région grenobloise, l'un des enjeux de l'analyse est de comprendre comment la question agricole interfère avec le développement intercommunal.

Dans la mesure où la question de l'agriculture périurbaine est d'emblée placée au niveau intercommunal, il est difficile d'y voir le transfert d'un champ d'intervention jusqu'alors traité à l'échelon communal et un exemple de « conquête » de ce nouvel échelon d'action publique, qui s'impose peu à peu aux communes en intervenant dans des champs qui sont traditionnellement les leurs. Pourtant, telle est la logique d'ensemble des processus de développement intercommunal qui semble ressortir de la plupart des travaux sur ce sujet. En effet, dans beaucoup d'analyses portant sur les processus de construction d'intercommunalités, la prise en charge intercommunale d'un certain nombre de « politiques publiques » est analysée comme le résultat de la montée en puissance et de l'autonomisation croissante des structures intercommunales, avec des formes de résistances municipales spécifiques et variables suivant les enjeux et les configurations locales<sup>2</sup>. La mise en place de structures intercommunales y est en général analysée comme le produit des stratégies de diverses catégories d'acteurs, qui voient dans l'intercommunalité un moyen de « redistribuer les cartes » du pouvoir local<sup>3</sup> : le positionnement des préfets<sup>4</sup>, les stratégies politiques des élus<sup>5</sup> sont alors étudiées de près, ainsi que, parfois, les « sociétés locales », plus ou moins réceptives à cette forme d'organisation politico-administrative<sup>6</sup>. Quant au développement et à l'institutionnalisation des structures

---

<sup>2</sup> Sur l'exemple des politiques culturelles, voir : Faure A. et Négrier E., Ed, (2001), *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, DATAR/La documentation française

<sup>3</sup> Le Saout, R., Ed. (1996). *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes

<sup>4</sup> L'idée d'un positionnement différencié des préfets suivant les configurations locales est par exemple développée à propos de la mise en place des communautés d'agglomération dans : Baraize F., Négrier E., Ed, (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan

<sup>5</sup> Voir par exemple : Massardier G. (1997), « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », in Gaxie D., Ed, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradiction de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, pp.139-164

<sup>6</sup> Voir par exemple : Moquay P. (1998). *Société locale et coopération intercommunale*. Paris, L'Harmattan

intercommunales, ils sont expliqués par l'investissement de certains élus, qui y trouvent de nouvelles ressources politiques<sup>7</sup>, et par des processus d'autonomisation bureaucratique qui permettent de dépasser les « résistances municipalistes »<sup>8</sup>. Dans ces approches, les enjeux d'action publique n'apparaissent qu'au second plan et les politiques publiques intercommunales sont avant tout un produit, une conséquence de leur développement.

Le cas de l'agriculture périurbaine dans la région grenobloise invite à inverser la perspective habituellement adoptée et à faire l'hypothèse que les enjeux d'action publique peuvent agir comme des variables indépendantes dans les processus de structuration intercommunale, via la mobilisation de certains acteurs. En effet, tel ou tel enjeu peut être mobilisé pour défendre la nécessité de l'intercommunalité tandis que pour les institutions intercommunales, se saisir de nouveaux problèmes publics peut être un moyen de se positionner dans le champ des structures politico-administratives locales, de renforcer leur visibilité et, le cas échéant, leur légitimité. La mise en œuvre de politiques publiques est donc une voix possible de légitimation et d'institutionnalisation des intercommunalités.

L'histoire de l'intercommunalité et de l'agriculture périurbaine dans la région urbaine grenobloise tend à accréditer cette hypothèse. L'exemple des interventions dans le domaine agricole et de la mise en place des structures intercommunales montre donc les liens qui peuvent exister entre « action publique » et « construction institutionnelle ».

### *Le statut inédit d'objet intercommunal*

Les arguments développés pour justifier de la nécessité de préserver et d'encourager l'agriculture périurbaine font de cette question un objet intercommunal : les caractéristiques mises en avant poussent à un traitement à une échelle qui dépasse celle des communes. L'argumentaire repose en effet en grande partie sur l'idée d'association entre le monde agricole/rural et l'univers urbain. C'est en fait précisément sur l'idée d'interdépendance entre ces deux types d'espaces que se construit la défense de l'agriculture périurbaine : c'est la ville qui menace l'agriculture périurbaine mais celle-ci ne pourra survivre qu'en se mettant au service de la ville. Une des idées centrales du raisonnement développé par les défenseurs de l'agriculture périurbaine, est que, soumise à la pression foncière exercée par l'étalement urbain, l'agriculture pratiquée dans ces espaces ne peut résister qu'en travaillant pour la ville. Trois grands types d'argument sont ainsi avancés pour souligner les bienfaits que l'agriculture peut apporter à la ville. Un premier argument est celui de la défense de l'emploi local. Les deux autres, plus centraux dans l'argumentaire déployé, sont ceux de l'approvisionnement et du cadre de vie. D'un côté, l'approvisionnement de proximité est valorisé comme un gage de qualité et de traçabilité pour l'alimentation des citoyens ; de l'autre l'agriculture est présentée comme un moyen de « faire respirer » le monde urbain, en mettant à sa disposition des espaces verts et un cadre de vie agréable, mais aussi en lui proposant des activités récréatives de découverte d'un mode de vie particulier. L'agriculture périurbaine a besoin du soutien des citoyens pour perdurer, soutien qu'elle peut acquérir en leur offrant services et alimentation de qualité<sup>9</sup>.

L'idée d'interdépendance entre la ville et les terres agricoles qui l'encourent étant au fondement de la défense de l'agriculture périurbaine, la promotion d'une telle cause passe nécessairement par un raisonnement à une échelle qui permette d'associer les communes urbaines,

---

<sup>7</sup> Guéranger D. (2005), « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », in Faure A. et Douillet A.C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, coll. « Symposium », Presses Universitaires de Grenoble

<sup>8</sup> Desage F. (2005), « Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la CU de Lille (1964-2003) », Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille 2

<sup>9</sup> Tel est l'argumentaire de l'ADAYG, illustré par cette présentation : « Si nous nous contentons de poursuivre les tendances passées, l'agriculture sera chassée des régions urbaines dans la plupart des cas. Le prix à payer est connu : c'est le mal de vivre en ville, la dégradation du cadre de vie, la suppression d'une activité économique, la standardisation des produits agricoles et la perte du patrimoine rural. (...) L'agriculture périurbaine est un atout pour la ville qui a tout à gagner à conserver un environnement agréable et un cadre de vie. C'est aussi un atout pour l'agriculture et les agriculteurs : un potentiel de consommateurs existe près des villes qui peut les servir s'ils savent exploiter les marchés de proximité. » <http://www.adayg.org/agriculture-periurbaine.php>

celles où les terres agricoles ont disparu, et les communes plus rurales qui les entourent. L'échelle intercommunale semble donc s'imposer en matière d'agriculture périurbaine.

### *Une question saisie par les intercommunalités*

Dans l'optique qui nous intéresse, la relation entre agriculture périurbaine et intercommunalité ne saurait cependant se réduire à ce constat fonctionnel d'adéquation entre une échelle d'action et un problème. Pour que l'agriculture périurbaine devienne un domaine d'intervention publique intercommunal, il faut que cette question soit saisie par des représentants de structures intercommunales (existantes ou en construction), qu'il s'agisse de représentants administratifs ou politiques. D'ailleurs, toutes les associations de défense de l'agriculture périurbaine, y compris dans la région grenobloise, n'ont pas pour interlocuteurs des représentants des structures intercommunales : c'est le cas notamment de l'ADABEL (Association pour le développement de l'agriculture de Belledonne)<sup>10</sup>, dont le conseil d'administration comprend des élus, mais qui sont des élus communaux : la réflexion sur les questions agricoles est certes intercommunale, à l'échelle des 22 communes qui composent l'association, mais, dans cette zone, les politiques publiques locales, dans les interstices laissés par les politiques agricoles nationales et européennes, restent plus communales qu'intercommunales<sup>11</sup>. La prise en charge intercommunale des questions agricoles ne va donc pas de soi.

Il n'en reste pas moins que, dans la région grenobloise, la question de l'agriculture périurbaine a effectivement été saisie par certaines intercommunalités et a contribué à la structuration de ces nouvelles entités politico-administratives. Si le pluriel est de mise, c'est que, précisément, ce sont plusieurs structures intercommunales qui ont vu le jour : l'agriculture périurbaine est bien une question intercommunale mais il n'y a pas concordance entre les territoires institutionnels de l'intercommunalité et l'échelle à laquelle se positionnent les défenseurs de ce type d'agriculture (c'est-à-dire la centaine de communes qui constituent le Y grenoblois). La communauté d'agglomération, qui rassemble aujourd'hui Grenoble et 25 autres communes, est en effet loin de couvrir l'ensemble du Y : le Pays Voironnais a de son côté constitué une autre communauté d'agglomération, avec 34 communes, tandis que l'autre branche du Y (le Grésivaudan) ne compte pas moins de six structures intercommunales à vocation multiple. Pour ce qui est de cette troisième branche, les cinq communautés de communes et le syndicat intercommunal à vocation multiple ne regroupent d'ailleurs pas toutes les communes du secteur, certaines communes n'appartenant à aucune structure de ce type.

Ce décalage ne signifie pas pour autant que la question agricole n'a joué aucun rôle dans la structuration intercommunale des territoires périurbains. Au contraire, la structuration intercommunale de l'aire urbaine grenobloise s'est appuyée en partie sur la défense de l'agriculture et des terrains agricoles, mais à l'échelle de sous-secteurs plus qu'à l'échelle de l'aire urbaine dans son ensemble.

### *Un enjeu fédérateur et une monnaie d'échange*

S'il n'existe pas d'intercommunalité intégrée à l'échelle de la région urbaine grenobloise (RUG), il s'agit cependant d'une échelle de discussion et de concertation publique, puisque c'est à ce niveau que sont élaborés les schémas directeurs. Dans ce cadre, la question agricole est à l'agenda

---

<sup>10</sup> Il s'agit d'une zone de montagne qui borde une des branches du Y grenoblois, zone qui est elle aussi soumise à une forte pression foncière. L'ADABEL communique d'ailleurs en parlant « d'agriculture de montagne périurbaine ».

<sup>11</sup> Notamment pour tout ce qui est politique foncière : un des axes développé par l'ADABEL est en effet la stabilisation du foncier, en sensibilisant les agriculteurs et les communes aux limites des baux verbaux ; elle œuvre par ailleurs pour faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs. Pour ces deux orientations, les interlocuteurs de l'association sont les propriétaires fonciers mais aussi les élus communaux. Pour les actions de diversification et de promotion des produits, l'échelle d'action est plus intercommunale, avec en particulier un travail de mise en réseau des exploitations et une politique de label ; pour cet axe, certaines structures intercommunales agissent d'ailleurs en partenariat avec l'ADABEL (en particulier la CIAGE, Communauté d'Intervention pour l'Aménagement du Grésivaudan et son Environnement, structure qui regroupe 9 communes et qui fait figurer parmi ses domaines d'intervention le « développement de l'agriculture de montagne »).

depuis longtemps : largement discutée dans les nombreux débats qui concourent à l'élaboration des schémas, la question agricole a toute sa place dans les documents finaux. Réserve foncière et coupure verte dans le SDAU de 1973, l'agriculture se voit attribuer toute une série de bienfaits dans le schéma adopté en 2000 : elle remplit une fonction à la fois environnementale, paysagère, identitaire et de service dans la mesure où elle participe au maintien d'un cadre de vie agréable, fournit les marchés de détail, freine l'expansion urbaine, offre un cadre récréatif, contribue à la qualité de la vie...

C'est précisément dans le cadre de ces discussions à l'échelle intercommunale élargie que la question agricole est apparue comme un outil stratégique pour certains secteurs de l'agglomération. C'est d'ailleurs ce qui explique en partie que l'agriculture occupe tant de place dans une région marquée par un assez fort développement, notamment autour des industries de haute technologie, et où les activités agricoles pèsent extrêmement peu d'un point de vue économique. En effet, l'importance des enjeux agricoles dans les schémas directeurs ne s'explique pas seulement par l'action d'associations particulièrement sensibles à ce thème et par la mobilisation d'une profession bien organisée mais aussi par le fait qu'elle a servi de support à des stratégies politiques et institutionnelles.

Dans certains secteurs de la RUG, l'importance accordée à la préservation des terres agricoles au moment de la préparation du SDAU a moins tenu à une représentation organisée, territoriale, des agriculteurs qu'au rejet d'une forme de développement incarnée par la ville centre, Grenoble en l'occurrence. L'agriculture y est apparue à la fois comme un atout pour maîtriser l'aménagement territorial et comme une façon d'affirmer des identités de secteurs par rapport à Grenoble. Pour des élus de communes encore « rurales » dans les années 70, c'était aussi une manière de peser dans les débats sur l'aménagement local. Ainsi, l'opposition au projet étatique de ville nouvelle dans le Voironnais a favorisé la construction d'une argumentation autour de la nécessité de préserver les terres et l'activité agricoles. Le SMAV (Syndicat Mixte pour l'Aménagement du Voironnais) qui émerge à l'époque se construit ainsi en partie sur les idées de maîtrise du sol et de préservation du paysage, qui reposent chacune sur la défense de l'agriculture. L'agriculture apparaît donc comme un facteur non négligeable dans l'histoire de la structuration du Voironnais. L'agriculture peut ainsi être un enjeu dont se saisit un ensemble de communes pour se positionner et exister face au reste de l'aire urbaine : la défense de l'agriculture périurbaine est une façon de se protéger, de se distinguer, voire d'exister institutionnellement.

L'agriculture jouera aussi un rôle au niveau de la constitution de l'intercommunalité de l'agglomération grenobloise. Elle permettra notamment d'affirmer la volonté de reconnaissance des spécificités territoriales et de l'identité des petites communes du SIVOM de l'époque. Ces petites communes chercheront à peser dans les débats et, tout en acceptant la croissance démographique sur leur territoire, négocieront les formes de son implantation en insistant sur leur caractère agricole et rural.

L'agriculture peut ainsi être un facteur de structuration de l'intercommunalité périurbaine, soit comme enjeu fédérateur et comme mode de distinction vis-à-vis d'autres secteurs de l'aire urbaine (Voironnais), soit comme instrument de négociation entre les membres d'une structure intercommunale (intercommunalité autour de la ville centre, Grenoble).

Si les cas du Voironnais et de l'agglomération grenobloise montrent ainsi le rôle des enjeux agricoles dans la construction intercommunale, la situation apparaît en revanche assez différente dans l'autre branche du Y grenoblois, le Grésivaudan. L'agriculture ne semble pas avoir eu de rôle structurant dans ce secteur, qui reste d'ailleurs très fragmenté, malgré le projet actuel de *pays* du Grésivaudan. La division des agriculteurs, partagés entre l'agriculture des balcons et des coteaux, confrontée à la déprise, et l'agriculture de plaine plus prospère, n'y est peut-être pas pour rien. La question agricole n'est cependant pas absente des débats intercommunaux de ce secteur. Le cas du Grésivaudan est même particulièrement intéressant, dans la mesure où il permet d'illustrer un autre type de relation entre agriculture périurbaine et intercommunalité. Il montre en effet que les enjeux liés à l'affirmation des structures intercommunales dans le paysage institutionnel local influent assez fortement sur la façon dont l'agriculture est défendue dans les espaces périurbains. Il apparaît ainsi que la prise en charge des questions agricoles par les intercommunalités qui émergent dans les territoires périurbains n'est pas sans conséquence sur la façon dont l'agriculture est défendue, notamment dans l'équilibre entre ses fonctions productives d'une part, récréatives ou esthétiques d'autre part.

## 5.2 L'intercommunalité comme facteur de patrimonialisation de l'agriculture

Lorsque l'on interroge les responsables politiques et administratifs des communes et des communautés de communes sur les grandes priorités qui guident leur action en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'agriculture, le discours est toujours axé sur les dilemmes qui se posent pour arbitrer des attentes relativement antinomiques. Pour les élus périurbains, l'agglomération grenobloise induit une dynamique démographique qui entraîne une forte pression foncière, ce qui les oblige à des arbitrages difficiles face aux demandes pressantes et contradictoires sur le résidentiel, les loisirs, l'agricole et l'installation de nouvelles entreprises (avec les ressources fiscales qu'elles génèreront).

*« Le SDAU adopté en 2000 (...), c'est dans ce cadre que l'agriculture va pouvoir se développer. Les agriculteurs trouvent que c'est pas assez. Les agriculteurs mènent une guerre, une guerre de tranchée, même dans les zones qui sont prévues pour autre chose. On les comprend, mais il faut avoir une attitude coopérative. (...) Face aux différents projets de développement économique, il y a une réaction des agriculteurs, qui disent on perd toutes nos terres » (entretien secrétaire général d'une communauté de communes, février 2003)*

Dans ce contexte, la préservation des activités agricoles est soumise à une double contrainte : il faut d'une part laisser de la place pour d'autres activités et d'autre part faire une agriculture en phase avec les attentes des autres habitants. En effet, les élus sont souvent plus sensibles à l'intérêt d'autres activités productives que l'agriculture. Sans vouloir totalement éliminer les activités agricoles, ils cherchent alors à promouvoir une agriculture moins consommatrice d'espace :

*« Et puis pour les agriculteurs qui font du maraîchage, il y a un public sur les marchés locaux. Donc il y a une possibilité de diversification dans une agriculture moins consommatrice d'espace. » (entretien secrétaire général d'une communauté de communes, février 2003)*

Cette invitation à une reconversion des agriculteurs ne se fait pas sans opposition<sup>12</sup> de leur part, d'autant plus que l'idée d'une nature « jardinée et aménagée » et d'une agriculture « accueillante » semble gagner du terrain, en réponse aux attentes des nouveaux habitants, qui cherchent souvent une ville plus aérée en s'installant dans les communes périphériques. La « demande de nature » exprimée par les urbains qui consomment les espaces périurbains (qu'ils soient résidents ou usagers occasionnels) imprègne assez largement le discours des élus locaux, qui regardent les espaces agricoles à travers un autre prisme que celui de l'activité économique, au sens où les dimensions techniques et physiques de la terre productive s'effacent au profit des dimensions récréatives et environnementales de la nature aménagée. La périurbanité est donc assez propice au développement d'une vision plutôt « patrimonialiste » de l'agriculture, vue à la fois comme une réserve de nature au sein des agglomérations et comme un patrimoine culturel.

### *Des atouts environnementaux*

Cette approche de la question agricole semble d'autant plus marquée que le contexte actuel de production de l'action publique favorise une approche intégrée et territorialisée des problèmes, au détriment de logiques sectorielles articulées autour d'une profession<sup>13</sup>. Alors que la question agricole a longtemps été vue uniquement à travers les grandes politiques nationales et européennes — qui reposent sur l'existence de liens forts entre l'administration et les représentants de la profession — l'émergence de nouveaux acteurs politico-administratifs à l'échelon local change quelque peu la donne aujourd'hui. Pour certains acteurs politiques et administratifs locaux, l'agriculture est moins un secteur

---

<sup>12</sup> « Là y'a une incompréhension entre les élus et les agriculteurs ; les élus disent que le maïs c'est une culture idiote et les agriculteurs ne savent pas montrer que non, ce n'est pas une culture idiote. » (entretien secrétaire général d'une communauté de commune, février 2003)

<sup>13</sup> Muller, P. (1990). "Les politiques publiques entre secteurs et territoires." *Politiques et management public*, vol.8, n°3, pp.19-33 ; Duran, P. & Thoenig J.C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale." *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, pp.580-622.

d'activité à réguler et à organiser avec les représentants de la profession qu'un élément à intégrer dans une réflexion collective concernant l'aménagement des territoires :

*« Les agriculteurs doivent se rendre compte que les élus ont entamé une réflexion sur l'habitat, pour ne pas gaspiller des terrains pour rien, densifier et être plus pointu dans les opérations de logement. Les agriculteurs devraient s'associer à une réflexion comme ça. C'est vrai aussi que les élus devraient accompagner plus les agriculteurs dans les efforts de modernisation des productions. » (entretien secrétaire général d'une communauté de communes, février 2003)*

Dans cette approche intégrée, l'agriculture est envisagée au-delà de sa fonction productive, dans une dimension environnementale notamment :

*« L'agriculture, c'est une activité économique spécifique, avec un instrument de travail qui est la terre, elle a une fonction de production mais aussi un rôle majeur pour l'environnement : le jour où ils ne le feront plus, il faudra le faire à leur place, et ce sera pas simple ! Donc il faut trouver les moyens d'évoluer. » (entretien secrétaire général d'une communauté de communes, février 2003)*

Au-delà de la fonction environnementale, l'agriculture est aussi vue comme un vecteur d'identité et de valeurs et est mise au service de politiques de cohésion et de communication. La tendance est particulièrement observable à l'échelle des structures intercommunales. En effet, ces structures émergentes, dotées d'une faible légitimité, ont besoin de renforcer leur visibilité sur la scène locale. Pour ces structures,, la construction d'une image de marque est donc un enjeu d'importance. Ceci est particulièrement favorable à la défense d'une vision quelque peu « folklorisante » de l'agriculture, où la fonction productive passe au second plan. Les responsables intercommunaux, élus et agents administratifs, évoquent volontiers leur positionnement périurbain en insistant sur l'intérêt d'une mise en valeur du patrimoine rural dans ses dimensions les plus symboliques. L'association dans un même message du terroir, des loisirs et du dynamisme économique (lié aux secteurs secondaire et tertiaire) est ainsi une image que l'on retrouve aisément dans les différentes structures intercommunales du Grésivaudan. Le cas de la communauté de communes du Moyen Grésivaudan est de ce point de vue particulièrement exemplaire : cette structure intercommunale communique surtout sur le « pôle d'innovation et de croissance » constitué autour de Crolles mais édite aussi des brochures sur l'agriculture en vantant les qualités du « terroir » et du « cadre de vie ». L'agriculture apparaît ainsi avant tout comme un « atout environnemental », comme ce qui rend agréable à vivre un territoire par ailleurs très performant économiquement :

*« En choisissant le Grésivaudan, vous avez fait le choix de la beauté de l'environnement. En choisissant les produits agricoles de proximité, vous ferez le choix de la saveur et de la qualité. »<sup>14</sup>*

### *Une nature apprivoisée*

L'accueil à la ferme, l'entretien des zones en voie d'abandon, le balisage des sentiers, la promotion des circuits courts de commercialisation, la valorisation des « produits de terroir »<sup>15</sup>, le tourisme vert sont autant de façons d'agir localement en direction de l'agriculture. Ce sont principalement ces orientations dont se saisissent les collectivités locales — et notamment les structures intercommunales — parce qu'elles leur permettent de communiquer sur une image de marque territoriale, sur des spécificités culturelles et sur la valeur ajoutée symbolique qui s'y attache. Un secrétaire général évoque ainsi la politique touristique de la communautés de communes où il travaille en soulignant le lien avec l'agriculture, qui permet de réaliser « un travail identitaire sur le thème "soyons fiers de nos productions locales" », ajoutant : « et ça fait plaisir aux gens, ça permet de sortir des discours négatifs » (entretien avril 2003). Sur la zone montagnarde de Belledonne, il n'est pas anodin que ce soit l'axe « valorisation des produits locaux » développé par l'ADABEL qui intéresse les structures intercommunales (cf. supra note 11) : les actions foncières restent au niveau communal mais les actions de promotion des produits locaux sont faites en partenariat avec les

---

<sup>14</sup> Ce texte figure au dos de la brochure intitulée « l'agriculture en moyen Grésivaudan » et est signé par le président (élu) de la structure intercommunale et par le président de la commission agricole.

<sup>15</sup> Par des brochures mais aussi via l'organisation de diverses « fêtes » comme la fête de la viande par exemple...

structures intercommunales<sup>16</sup>. Ce sont par ailleurs les actions de l'association qui font le lien entre agriculture et identité locale qui font réagir les intercommunalités :

*« Par exemple, par rapport à la charte « bien vivre en Belledonne »<sup>17</sup>, l'an dernier on a fait aussi pour la promotion un concours photo, sur Belledonne. Donc on a plein de photos, on voulait faire des expositions dans les différentes mairies ; ben là la CCBB, donc la communauté de communes des balcons de Belledonne, s'est proposée sur les communes qui l'intéressent d'organiser un peu l'expo photo parce que elle trouve aussi que c'est bon moyen de discussion » (entretien chargé de mission ADABEL, février 2003)*

Les élus périurbains semblent d'autant plus à l'écoute des demandes de nature apprivoisée (des espaces de loisirs aménagés, une meilleure sécurité alimentaire, des paysages de qualité) que cette conception des espaces ruraux permet aussi de décliner des valeurs d'identité rurale. De ce fait, le processus de déréalisation du monde agricole et de patrimonialisation des enjeux ruraux qui caractérise les espaces périurbains s'observe tout particulièrement au sein des structures intercommunales qui sont en période de structuration ou d'affirmation de leur autonomie politique.

Le cas de la région urbaine grenobloise montre ainsi que la question agricole est un vecteur de structuration et d'institutionnalisation de nouveaux territoires intercommunaux dans les espaces périurbains, mais aussi, en retour, que la structuration de ces territoires agit sur le mode de construction de la « question agricole » dans les espaces périurbains, renforçant la tendance qui vise à mettre le versant productif au second plan, au profit d'une vision plus récréative et plus patrimoniale, qui ne recueille pas forcément l'enthousiasme des agriculteurs : les responsables politiques et administratifs des intercommunalités se disent souvent déçus de la réaction des agriculteurs, seul un petit nombre acceptant de « jouer le jeu ».

### 5.3 L'échelle, l'histoire et l'opinion : un bien commun différencié en gestation

En termes sociopolitiques, ces études sur l'agriculture périurbaine de la région urbaine grenobloise soulignent deux résultats significatifs que l'on peut schématiquement résumer comme suit. D'une part, on observe une dynamique institutionnelle de connexion entre l'urbain et le rural, l'agriculture périurbaine s'affirmant comme un enjeu fédérateur et comme une monnaie d'échange dans les négociations où se structurent les différents projets intercommunaux de la région urbaine<sup>18</sup>. D'autre part, de nouvelles valeurs émergent pour justifier la protection des espaces ruraux menacés par l'étalement urbain, les discours mettant en scène une nature domestiquée sur ses atours récréatifs, paysagers et patrimoniaux. A partir de ces deux constats qui caractérisent la situation dans la région urbaine grenobloise, l'exercice de comparaison avec la Drôme prend valeur de contre-modèle tant les différences paraissent considérables. Les territoires périurbains qui entourent les villes de Valence, de Romans et de Tain l'Hermitage sont certes touchés par des recompositions institutionnelles entre l'urbain et le rural et ils connaissent aussi une inflation rhétorique sur les nouvelles fonctions des espaces agricoles. Mais les similitudes s'arrêtent là : l'étude détaillée des mondes politiques, administratifs et professionnels de la Drôme périurbaine donne une image presque inversée des nouvelles tendances observées en Isère, avec d'une part un monde rural qui refuse la construction institutionnelle d'une vision stratégique partagée avec les villes, et d'autre part des discours promotionnels qui se limitent aux voies classiques de la performance agricole et du tourisme d'évasion.

---

<sup>16</sup> « [Comme communauté de communes] y'a la CIAGE ici ; moi, au niveau gestion de l'espace je travaille peu avec eux, par contre ; dans le cadre de la promotion des produits, enfin ma collègue organise durant la semaine du goût en fait des interventions d'agriculteurs dans les écoles, et là c'est en lien avec la CIAGE. » (entretien chargé de mission ADABEL, février 2003)

<sup>17</sup> Cette charte, dont le projet a été initié par l'ADABEL, vise à promouvoir une bonne cohabitation entre les agriculteurs et les autres usagers de l'espace : touristes, nouveaux habitants...

<sup>18</sup> Vanier M, 2003, "Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace", Revue de Géographie Alpine, Tome 91 n° 4

Malgré les problèmes méthodologiques et théoriques de comparabilité que posent ces contrastes saisissants, l'opposition de styles a cet avantage qu'elle permet de tester une grille explicative sur les raisons de pareilles différences. Trois hypothèses méritent notamment d'être mises en discussion : l'influence des changements d'échelle institutionnels sur la nature des problèmes traités, le poids de la culture politique propre à chaque configuration territoriale pour penser le changement, et enfin la place croissante des habitants dans la définition politique des frontières de l'intérêt général.

### *L'échelle, la focale et l'expertise légitime*

A quel niveau les « problèmes » de l'agriculture périurbaine sont-ils caractérisés en Isère et dans la Drôme ? Une synthèse sur des travaux récents en science politique<sup>19</sup> a permis de souligner que c'était souvent la focale territoriale adoptée par les experts perçus comme légitimes qui dictait les critères de « justesse » et de visibilité des diagnostics publics (sur le mode « Dites-moi d'où vous observez les problèmes et je vous dirai la nature des diagnostics que vous posez »). Appliquée à la comparaison entre les régions urbaines de Grenoble et de Valence, cette hypothèse permet de souligner deux jeux d'échelle assez prégnants.

La différence la plus évidente concerne le rôle joué par la ville dans l'émergence de la question périurbaine. A Grenoble, c'est l'énoncé d'un « projet urbain » qui déclenche, dès les années 70, une profusion d'expertises sur l'agriculture. Cette posture de départ impose une focale : celle d'observateurs qui scrutent le territoire depuis la ville et à partir de la place que cette dernière détient et souhaite occuper dans l'avenir par rapport à son environnement immédiat, cette « périurbanité » naissante. C'est donc clairement l'échelle de l'agglomération qui a dicté les diagnostics successifs sur les zonages d'entreprises, le logement résidentiel, les axes de transport, les coupures vertes... Progressivement, cette appréhension du problème a conforté les expertises institutionnelles identifiant trois grands « secteurs » (l'agglomération grenobloise, le Voironnais et le Grésivaudan), ce que l'ADAYG a justement pointé et intégré en calant dès l'origine son organisation sur ce périmètre (et non sur celui plus vaste du schéma directeur ou d'un territoire incluant les parcs naturels régionaux et les autres massifs montagneux). La région de Valence, étrangère à cette notion de « projet urbain », possède au contraire une expertise focalisée sur l'échelle des communes. **L'échec ou la portée limitée des dynamiques intercommunales autour de Valence symbolise ce blocage institutionnel.** C'est donc depuis le niveau municipal que les experts pensent les liens entre la ville et l'agriculture, ou plus exactement qu'ils diagnostiquent une absence de relation **A Valence** comme à Grenoble **on trouve dans les zones périurbaines des fleurons de l'agriculture ; cependant**, contrairement à ce qui se passe avec le schéma directeur grenoblois, les documents d'urbanisme valentinois sont uniquement conçus comme des instruments dédiés aux fonctions **urbaines** et ils limitent la doctrine agricole à des enjeux de spéculation foncière. Que l'intercommunalité soit urbaine (la ville centre et sa première couronne) ou périurbaine (le regroupement défensif des communes périphériques), les compétences ne concernent que les services publics et le développement économique, l'agriculture conservant le statut d'enjeu spatial appréhendé et défendu à l'échelon municipal.

Une seconde différence concerne la place que prennent les nouvelles expertises du développement rural, à des échelles aussi variées que le « contrat **territorial** d'exploitation » (ministère de l'agriculture), le « pays » (ministères de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire), le « contrat de développement global » (région Rhône-Alpes), les « massifs » et le « sillon alpin » (DATAR), la « région urbaine » (INSEE)... A chaque échelle correspondent des institutions qui qualifient la périurbanité et qui hiérarchisent l'importance de la variable agricole. S'il apparaît que tous les diagnostics s'accordent ici sur les pressions croissantes que la ville exerce sur le foncier, la traduction politique de ce constat diffère nettement d'une périurbanité à l'autre. Autour de Valence, les multiples diagnostics professionnalisés sont conçus sans lier le devenir agricole à une équation territoriale, se limitant à souligner des carences (comme le mitage des espaces) et des dangers (comme le risque d'abandon des arrières pays). Ces diagnostics suggèrent le plus souvent des stratégies défensives par

---

<sup>19</sup> Faure A., « Les changements d'échelle en science politique : objet classique, questions nouvelles », Congrès des 4 Pays, Lausanne, 18-19 novembre 2005, 10 p.

filière d'activité. Autour de Grenoble, la plupart des approches énoncent au contraire des transversalités, des imbrications et des interdépendances **entre secteurs d'activité**. Il est vrai que ces lectures sur la nécessaire transversalité des interventions publiques **ne débouchent pas nécessairement** sur une vision partagée et reconnue par les collectivités locales. **Ainsi**, le schéma directeur a beau vanter les mérites d'un « équilibre » et d'une alpinité pensés globalement à l'échelon de la région urbaine, les politiques contractuelles de l'Etat et de la Région ont beau relayer et soutenir les principes de la multifonctionnalité et de la nature jardinée **à l'échelle du pays**, c'est bien le niveau de réalité perçu par les trois secteurs cités plus haut (**agglomération grenobloise, Voironnais, Grésivaudan**) qui conserve l'adhésion des décideurs politiques et qui exprime les diagnostics « légitimes » pour la mise en œuvre de programmes d'action. **Il n'en reste pas moins qu'ils diffusent une lecture qui articule les problèmes agricoles aux autres problématiques territoriales.**

L'approche par les échelles nous informe donc, avec la comparaison de ces deux cas d'étude, que la question agricole diffère notablement selon la focale adoptée par ceux qui posent les diagnostics. Les expertises qui apparaissent comme légitimes pour qualifier la périurbanité ne sont pas les mêmes à Grenoble et à Valence. C'est le niveau de l'agglomération grenobloise qui impose le *tempo* dans le premier cas, au gré des priorités de son « projet urbain » et des répercussions envisagées sur les deux « secteurs » attenants (le Voironnais et le Grésivaudan). Les autres échelles de production experte (les CGD, la région urbaine, le sillon alpin...) se focalisent sur des enjeux d'articulation et de gouvernance (la multifonctionnalité, l'interterritorialité, l'équilibre...) sans jamais parvenir à dessiner une vision réellement partagée de la périurbanité grenobloise. Le niveau des petites communes rurales prend l'ascendant dans le cas **de Valence**, la perception drômoise des enjeux périurbains se centrant **de ce fait** presque exclusivement sur l'agriculture productive, confortant les diagnostics spécialisés aterritoriaux et rejetant les points de vue plus gestionnaires (le niveau intercommunal) ou plus stratégique (la région urbaine).

### *Sillons de dépendance et innovations institutionnelles*

Un deuxième angle de lecture permet d'affiner la mesure de ces différences : l'étude des *sentiers de dépendances*<sup>20</sup> qui imprègnent, sur le temps long, les cultures administratives et professionnelles des groupes d'intérêts et des responsables politiques qui s'impliquent dans la gestion des espaces ruraux à Grenoble et Valence. L'histoire propre à chaque région urbaine dessine deux configurations très différentes.

A Grenoble, l'intercommunalité a connu, dès la période des comités d'expansion dans les années 60, une double prégnance militante et conflictuelle. Le militantisme concerne ce qui sera plus tard qualifié **de** « laboratoire » grenoblois : une façon de penser le développement local associant des symboliques fortes (l'eau, les sciences, la montagne...) à des projets d'envergure (les jeux olympiques, la Villeneuve, la ZIRST de Meylan, le Synchrotron, Minatech...). Ce contexte historique, notamment incarné par des mouvements sociaux (les Groupes d'Action Municipale, Peuple et Culture, la FRAPNA...), a imprégné, par ricochet, les espaces périurbains en motivant des positions alternatives ou offensives très marquées. Autour de Crolles par exemple, le Grésivaudan a été le foyer dès les années 60 d'une dynamique innovante de partenariat entre les agriculteurs et les aménageurs pour imaginer les nouvelles zones d'entreprises sans flouer l'identité maraîchère de la vallée. Dans le Voironnais, c'est la mobilisation contre la création d'une ville nouvelle qui a scellé une stratégie durable de préservation des coupures vertes avec Grenoble et d'autonomisation économique sur des secteurs industriels innovants. La conflictualité concerne quant à elle les combats engagés depuis longtemps par les communes périphériques pour imaginer des alliances intercommunales qui brident les tentations hégémoniques de leur ville ou de leur bourg centre. Grenoble, Voiron, Crolles et Pontcharra ont dû construire leur intercommunalité sur des bases âprement négociées avec leurs périphéries, à partir d'un modèle de répartition des pouvoirs leur interdisant de s'emparer frontalement

---

<sup>20</sup> Nous empruntons cette notion à la littérature anglosaxonne (*path dependence*) qui s'intéresse aux ingrédients culturels historiques qui expliquent la stabilité des institutions et qui décrivent la place **des processus d'apprentissage dans le** changement. **Voir par exemple** : Pierson P, juin 2000, « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-267

du leadership politique. Et c'est cette répartition originale, parfois alimentée d'équations partisans tranchées (comme l'alliance historique entre Grenoble socialiste et sa ceinture communiste), qui explique sans doute le plus sûrement la formation d'intercommunalités limitées dans l'espace. On trouve aussi dans cette équation l'explication de l'échec des tentatives d'institutionnalisation pour donner à la région urbaine l'envergure d'un « projet métropolitain » comparables à celui des autres grandes agglomérations françaises. Ces empreintes historiques militantes et conflictuelles conditionnent depuis trente ans l'expertise administrative et technique sur l'agriculture. L'agence d'urbanisme en symbolise les fondations dans sa façon d'énoncer sa doctrine périurbaine. Il s'agit d'un *sentier de dépendance* intellectuel et politique tout à fait éclairant pour comprendre les fondations du schéma directeur. Dès l'origine, ce syndicat mixte ménage les intercommunalités en dialoguant commune par commune. Pour éviter les blocages, il limite aussi son aire d'application aux vallées. Plus tard, il se découpe en trois « secteurs » principaux qui permettent d'éviter les affrontements entre grands territoires.

Autour de Valence et de Romans, la situation apparaît, par contraste, résolument différente. Les empreintes historiques évoquent plutôt un *sillon de dépendance* marqué par une identité agricole à la fois forte et menacée. Alors qu'à Grenoble, l'ADAYG a pu nouer une alliance objective avec les aménagistes dans les années 80, l'omniprésence de la fonction productive de la vallée du Rhône a toujours centré les débats agricoles sur la propriété foncière et sur un héritage professionnel construit de génération en génération sur des priorités productives. Dans la Drôme, ce sont autant les agriculteurs que les communes rurales qui portent cette identité professionnelle et qui désignent les dangers du pouvoir technocratique urbain. La planification n'est pas pensée en termes de recomposition ou d'hybridation mais symbolise plutôt pour les agriculteurs la menace des regroupements industriels et d'une urbanisation imposée sur les zonages résidentiels. En même temps, la profession agricole est divisée car son dynamisme concentre son développement sur des créneaux spécialisés, sans porte-parole unique ou fédérateur. Ainsi, la viticulture et l'arboriculture symbolisent une conception entrepreneuriale et individualiste du développement agricole qui se soucie peu des dynamiques territoriales. L'épisode de la crise arboricole provoquée par un virus impliquant l'arrachage des plants révèle par exemple un « problème » dont la nature, loin d'être périurbaine, relève de règlements européens et de marchés internationaux. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la position des petites communes qui traduisent leur attachement farouche à l'agriculture par un rejet assez radical des dynamiques intercommunales et des documents stratégiques d'urbanisme. Le Val de Drôme illustre bien cette situation dans laquelle les maires vivent la périurbanité comme une sorte de mort annoncée du monde rural, associant leur perte de capacité de décision à l'affirmation d'un pouvoir technocratique uniquement mu par des impératifs de développement urbain. Ce sentiment de victimisation, s'il est inscrit dans une rhétorique récurrente<sup>21</sup>, n'est pas pour autant incompatible avec les pratiques innovantes (à l'image de la filière sur les plantes médiévales) et avec les stratégies offensives de promotion touristique axées sur le patrimoine, les produits de terroir ou les chambres d'hôte. Mais c'est là qu'intervient toute l'historicité du périurbain drômois : les élites municipales se vivent à la fois en situation de résistance et de résignation, ne parvenant pas à traduire positivement la métamorphose issue de « l'étrange mariage de la campagne et de la mentalité urbaine »<sup>22</sup>. Les maires sont en première ligne face au malaise identitaire et social qui touche les agriculteurs, partageant leur sentiment d'exclusion et d'incompréhension, partageant aussi les diagnostics sur la qualité des produits et la protection de l'environnement, mais sans jamais connecter ces éléments aux expertises qui appréhendent une autre métamorphose pourtant liée, celle des régions urbaines dans toute leur complexité rurale.

Le regard sur les empreintes historiques propres à chacune des deux régions urbaines montre donc que chaque culture politique encadre et conditionne fortement les situations contemporaines. Le sentier de dépendance est militant et conflictuel dans la région urbaine grenobloise, favorisant des expérimentations mais neutralisant les visées politiques hégémoniques ou trop volontaristes. Le *sillon*

<sup>21</sup> Comme le souligne le sociologue François Purseigle lorsqu'il explique que « Le malaise est un poncif de l'histoire agricole » (Le Monde – 25/02/2006 – dossier « Agriculteurs en mal de dialogue »).

<sup>22</sup> On peut ici faire un parallèle avec le petit village de Bourgogne étudié, à vingt ans d'écart, par un ethnologue qui recense les multiples ingrédients de cette ruralité complexe en formation : Dibie P, 2005, *Le village métamorphosé. Révolution dans la France profonde*, Paris, Plon, 406 p.

*de dépendance* est rythmé par les identités agricoles dans la Drôme, mais aussi par l'absence de médiation professionnelle unifiée qui contraint les maires ruraux à incarner le divorce entre la ville et la campagne et leur interdit d'imaginer de nouvelles interactions.

### *Le bien commun au filtre des représentations habitantes*

Enfin, il paraît utile de revenir sur les représentations que se font les individus du *bien commun* dans les espaces ruraux en voie d'urbanisation. Les enquêtes de terrain ont bien montré les discours portés par les responsables politiques et professionnels pour vanter des objectifs collectifs qui ne sont pas nécessairement compatibles entre eux : l'authenticité originelle des lieux, la mise en ordre de la nature, les productions de proximité, des services publics de type urbain... Toute la question est de savoir s'il existe une vision partagée entre les agriculteurs et les nouveaux habitants au sein des communes périurbaines, sachant que la démographie enregistre, partout en France, des pics de croissance records à 25 kilomètres des villes centre (recensement INSEE 2005). La comparaison entre les régions urbaines de Grenoble et de Valence délivre ici deux séries de constats concernant les transformations qui touchent la définition d'un *bien commun* plus territorial que national ou sectoriel.

Les premiers ont trait au seuil d'« acceptabilité » que les usagers manifestent par rapport aux politiques publiques périurbaines qui leurs sont destinées. Les études comparées sur Grenoble et Valence délivrent peu d'informations dans ce domaine. Côté agriculteurs, les médiations syndicales et communales cantonnent presque systématiquement le dialogue à des sphères professionnalisées et techniciennes. Côté habitants, l'interaction fonctionne surtout à partir des relations personnalisées que ces derniers instaurent lorsqu'ils contactent des « services » pour répondre à des problèmes logistiques précis ou lorsqu'ils « consomment » des espaces récréatifs. Il n'existe guère d'espace public au sein duquel les attentes et les demandes sont exposées et débattues de façon plus collective et surtout plus transversale. Les réunions publiques d'information proposées par les communes et par les intercommunalités sont peu nombreuses. L'étude des rencontres organisées lors de la révision du schéma directeur de la région urbaine grenobloise avait déjà montré un fort décalage par rapport aux expériences urbaines de dialogue avec les associations de quartier<sup>23</sup>. En milieu périurbain, la société civile est introuvable et les débats de société n'émergent jamais sur la scène publique, les seuls espaces de médiation résultant de l'initiative de groupes de pression mobilisés sur des micro-espaces (effet NIMBY – *not in my backyard*) ou sur des causes précises (mouvements écologistes, projets de développement). Pour les périurbains, cette situation favorise une perception de l'action publique axée sur des appréhensions spontanées du bien commun. L'habitant juge une mesure publique sans qu'aucune dynamique collective n'éclaire ou n'accompagne son jugement. Une « bonne » politique est une politique considérée comme « acceptable », c'est-à-dire qui ne heurte pas la représentation qu'ont les citoyens, pris individuellement, de l'intérêt général. Cette approche consumériste doit être soulignée dans la mesure où elle est en rupture avec la tradition française d'accréditation et de reformulation des intérêts au prisme de sphères spécialisées (syndicats, administrations, élus). Dans cette nouvelle configuration, c'est clairement la dimension agricole des territoires qui perd en lisibilité : les espaces agricoles sont vides de sens et les plaidoyers pour la multifonctionnalité n'y changent rien. La vision des nouveaux habitants conforte le processus de déréalisation de l'agriculture, d'artificialisation de la nature et de folklorisation du patrimoine rural sans pour autant affecter clairement aux agriculteurs une fonction nouvelle pour réconcilier les attentes urbaines et les valeurs rurales. Au mieux, l'agriculture gère des réserves, au pire elle protège des intérêts particuliers. La comparaison entre Grenoble et Valence n'apporte que des nuances à ces constats, les médiations intercommunales favorisant dans le premier cas une symbolique croisée (« une campagne qui fait respirer le monde urbain » et « une ville qui invente la nature »<sup>24</sup>) tandis que les médiations municipales du second cas confortent une symbolique de résistance agricole.

---

<sup>23</sup> Faure A & Ciavatti M, 2002, Regards sur l'élaboration du Schéma directeur de la région grenobloise. 1999-2000. Rapport d'accompagnement évaluatif, Grenoble : INUDEL (Association régionale pour l'INnovation Urbaine et le DEveloppement Local), 23 p. + annexes

<sup>24</sup> Bertrand N, Douillet AC, Faure A, 2005, L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville. La construction socio-politique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise, In *Rural-Urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*, Edited by Arlaud S, Royoux D et Jean Y, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 189-202.

La deuxième série de constats concerne la formation ou la confortation des identités territoriales en milieu périurbain. Comment les individus se représentent-ils la communauté humaine et politique dans laquelle ils viennent habiter ou qu'ils fréquentent à titre récréatif ou professionnel ? Cette question arrive en conclusion de notre analyse, un peu comme un angle mort. C'est en effet une dimension symbolique complexe à décoder en raison des combinaisons multiples qu'elle exprime ou qu'elle révèle. D'une certaine façon, le sentiment d'appartenance s'affirme dans ces territoires intermédiaires à la croisée des enjeux d'échelle, des empreintes du temps long et des mouvements d'opinion publique. La perception du « vivre ensemble » périurbain touche bien sûr la question agricole mais elle est surtout le fruit des interactions entre les paroles expertes (celles qui désignent une focale légitime pour qualifier des spécificités territoriales), les sentiers de dépendance institutionnels (ces repères historiques qui expriment la culture politique et administrative propre à chaque territoire) et la démocratie d'opinion (les conditions que les habitants posent pour accepter ou refuser les interventions publiques à l'échelon local). Nous avons pu voir, au fil des comparaisons, que certains territoires, clairement délimités par des intercommunalités politiques volontaristes, pensent l'articulation entre la demande sociale, les institutions et l'identité territoriale sur un mode relativement intégré et réactif. D'autres à l'opposé, qui sont encadrés par des intercommunalités plus techniques, conçoivent cette articulation sur un mode plus fragmenté, moins territorialisé aussi.

Cette opposition de styles illustre l'émergence de ce qui a déjà été désigné, sur d'autres terrains d'étude, comme une *démocratie différentielle* en gestation<sup>25</sup>. Les dynamiques intercommunales mettent clairement en évidence un principe de responsabilité politique qui est parfois territorial et communautaire avant d'être sectoriel et national. La tendance n'est pas spécifique aux intercommunalités périurbaines, elle se manifeste aussi dans les nouveaux modes de gouvernance des métropoles et des régions. Les autorités politiques locales sont placées en première ligne dans les tournois administratifs où se définissent les règles du *bien commun* et où se décident les ressources de politiques publiques. Ce travail de médiation se réalise souvent au terme de controverses directement liées à des enjeux d'échelle, à des affrontements politiques et à des mouvements sociaux localisés. Les intercommunalités investissent la question agricole au gré de leur écoute des diagnostics experts, des traces de l'histoire et des interpellations habitantes. La différenciation avec le système antérieur provient du fait que chaque configuration territoriale doit dorénavant expérimenter cette combinaison sans tutelle ni grand horloger.

---

<sup>25</sup> Faure A, Douillet AC, 2005, L'action publique et la question territoriale, Presses Universitaires de Grenoble, 305 p.