

Article publié dans *Articulo – Journal Urban Research*, 2010, Hors-série n°3
"Revisiting Urbanity and Rurality" : <http://articulo.revues.org/1524>

Les espaces périurbains non bâtis en France : entre publicisation « urbaine » et privatisation « rurale » ?

Banos Vincent¹ et Sabatier Bruno²

Version auteurs

Résumé :

Cet article propose d'appréhender les sociabilités en construction au sein des Espaces Périurbains Non Bâtis (EPNB) à partir d'une grille d'interprétation problématisée en termes de processus croisés de publicisation et de privatisation. Après avoir posé les enjeux actuels de ces EPNB, morphologiquement ruraux mais soumis à l'influence urbaine, les auteurs explicitent les rouages de ces deux mouvements antagonistes qui renforcent l'incertitude du jeu social et conduisent les acteurs ordinaires à inventer leurs propres règles de coexistence. Or, en accentuant le rôle des accommodements quotidiens, cette tension interroge également le caractère opératoire du clivage rural-urbain. Alors que, depuis quelques années, des approches théoriques prônent l'émergence de nouvelles catégories de connaissance pour penser le périurbain, cet article invite à considérer que les relations sociales à l'œuvre dans les EPNB demeurent encore de l'ordre d'une hybridation entre rural et urbain. Cette perspective ouvre des pistes pour envisager les modalités concrètes d'une régulation publique de ces espaces en France.

Mots-clés : rural, urbain, périurbain, usages, relations sociales, privé, public, France

¹ Vincent Banos, docteur en géographie. Laboratoire Espace, Nature et Culture (ENeC), Université Paris IV
Laboratoire Aménités et Dynamiques des Espaces Ruraux, Cemagref Bordeaux : v.banos@wanadoo.fr

² Bruno Sabatier, docteur en géographie. Laboratoire LISST-Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines,
Université Toulouse 2. Laboratoire Innovations Territoriales, INRA Montpellier : sabatno@yahoo.fr

Introduction

À l'heure actuelle, les recherches sur les espaces périurbains relèvent encore, bien souvent, d'un point de vue urbano-centré. Ce constat, valable dans le contexte français mais plus largement européen (Dewaelheyns et Gulinck, 2008), prend une dimension particulière avec l'emploi croissant de l'expression « espaces périurbains non bâtis » (EPNB)³, qui non seulement souligne la difficulté que nous avons à qualifier ces espaces, mais semble également traduire un certain effacement du rural (Banzo et Morgado, 2006). Pourtant, se situant majoritairement dans les couronnes les plus éloignées des aires urbaines, ces EPNB ne doivent-ils pas être considérés comme la composante rurale du périurbain ? Par ailleurs, comment comprendre les dynamiques sociales à l'œuvre dans ces espaces sans prendre en compte le fait que leurs fonctions et leurs pratiques sont similaires à celles des espaces ruraux situés au-delà ?

Issu de la confrontation des analyses de deux géographes sociaux, un « ruraliste » et un « urbaniste », cet essai propose donc d'appréhender les sociabilités en construction au sein des EPNB en croisant les outils théoriques des recherches rurales et urbaines. Tout en nous inspirant d'études de cas réalisées dans le cadre de nos travaux respectifs ou par d'autres auteurs, nous avons voulu développer une approche réflexive permettant de décaler quelque peu le regard porté sur les processus sociaux qui animent le périurbain français. Nous proposons ainsi une grille d'interprétation fondée sur des processus croisés de publicisation et de privatisation, qui génèrent une tension dans laquelle sont pris les EPNB.

Après avoir posé les enjeux actuels de ces EPNB, morphologiquement ruraux mais soumis à l'influence urbaine, nous expliciterons les rouages de ces deux mouvements antagonistes et fortement normatifs. Une dialectique nous amènera à les envisager à la fois comme des contraintes et des ressources d'un jeu social dans lequel les acteurs ordinaires sont amenés à produire leurs propres règles de coexistence, montrant ainsi la difficile mise en œuvre d'un processus de régulation sociale. Or, en accentuant le rôle des représentations et des catégories du sens commun, cette dialectique interroge en même temps le caractère opératoire du clivage rural-urbain. Alors que depuis quelques années maintenant, des approches

³ Constaté notamment lors du colloque *Périphéries urbaines entre normes et innovations. Les villes du sud de l'Europe*, Bordeaux 11-14 juin 2008.

théoriques se consacrent à l'émergence de nouvelles catégories de connaissance et d'action pour penser le périurbain, il semble bien que les sociabilités en construction dans les EPNB demeurent encore de l'ordre d'une hybridation entre rural et urbain.

Des EPNB plaçant le périurbain au cœur de la tension rural-urbain

Afin de montrer comment la tension entre urbain et rural demeure essentielle pour comprendre les enjeux posés par les EPNB en termes de cohérence territoriale et de mixité sociale, il est d'abord indispensable de les caractériser spatialement, pour ensuite appréhender la diversité de leurs usagers et de leurs pratiques.

Morphologie et usages des EPNB : l'importance du rural

Les EPNB rassemblent les parcelles agricoles -cultivées ou non-, ainsi que les portions de forêt et d'autres zones « naturelles » (garrigues, landes, marais, berges...), qui sont situés dans les périphéries urbaines, lointaines ou proches. Bien sûr, ils peuvent s'insérer de façon relativement isolée dans les secondes et même premières couronnes, à la faveur d'une limitation naturelle à la constructibilité (par ex. cours d'eau, pente) ou encore d'une rétention prolongée du foncier. Mais ils se situent très majoritairement là où la périurbanisation diffuse maintient de faibles densités, et se retrouvent notamment entre les axes de peuplement pour former des pans entiers plus ou moins étendus. Souvent figurés sur les cartes comme le « vert », les EPNB apparaissent alors comme des interstices d'un point de vue urbano-centré. Mais un regard inversé, depuis la campagne, montre qu'ils représentent des surfaces comparables au « gris » du bâti, voire bien plus selon l'étendue du territoire retenue. C'est ce que révèlent les cartes des périmètres des aires urbaines ou même des seules agglomérations, qu'elles soient produites par des chercheurs ou par des professionnels de l'aménagement.

D'ailleurs, l'agriculture et la forêt représentaient, jusqu'à récemment encore, 80% de l'espace périurbain des agglomérations françaises défini par l'INSEE (Cavailhès et Schmitt, 2002). Cela tient à un étalement urbain important depuis le début des années 1970, comme certains auteurs ont pu l'évaluer par rapport à d'autres pays européens (Caruso, 2002). Bien que le rythme d'extension spatiale des villes se soit ralenti à partir des années 1990, la dispersion des « périurbains » (ces citoyens migrant vers la campagne) est restée forte, mettant sous influence urbaine de

nombreuses communes auparavant considérées comme rurales⁴. L'espace périurbain (*le* périurbain selon l'INSEE) s'est ainsi accru jusqu'à venir occuper un tiers de la superficie totale du territoire national en 2006 (Laganier et Vienne, 2009). D'un point de vue morphologique, les EPNB constituent donc l'important espace rural du périurbain, ou l'importante campagne périurbaine.

En outre, leurs usages sont généralement similaires à ceux des espaces ruraux situés au-delà du front urbain⁵, comme l'indique cette typologie des acteurs ordinaires des EPNB :

- Les agriculteurs, propriétaires ou non, exploitent les parcelles agricoles, et les gestionnaires, souvent absents *in situ*, que sont les propriétaires agricoles non exploitants et les propriétaires d'espaces « naturels », peuvent réaliser des micro-aménagements qui conditionnent les pratiques du lieu. On peut donc les considérer comme deux catégories d'un même groupe qui gère l'usage au sens large des EPNB.

- D'autres usagers, qu'ils résident ou non dans des communes périurbaines, se définissent par des pratiques considérées comme typiquement rurales, notamment la chasse ou la pêche.

- La grande partie des habitants proches des EPNB sont des « périurbains » de plus en plus soucieux de la qualité paysagère (esthétique) et environnementale de leur lieu de vie, d'autant plus que ces critères ont joué un rôle important dans leur choix résidentiel. Ces nouveaux habitants sont donc les principaux usagers des EPNB, pour des pratiques de loisirs « verts » dont la diversité a été soulignée (Le Caro, 2002) : cueillette, promenade, cheval, sports, etc. En effet, les modes de vie périurbains, souvent analysés à partir de l'habitat, intègrent également l'usage des espaces ruraux de proximité.

Ainsi, d'une part, la morphologie rurale des EPNB fait le caractère hybride du périurbain, tout à la fois rural et urbain, caractère mis en avant par l'idée-force de « tiers espace » de M. Vanier, ou par d'autres auteurs avec diverses formulations : « ville nature » (Chalas, 2003) ou encore « ville-campagne » (Donadieu et Fleury,

⁴ Pour l'INSEE, une commune rurale devient périurbaine à partir du moment où 40% de sa population ayant un emploi travaille dans le pôle urbain (ou agglomération) proche. Mais l'influence urbaine implique également la polarisation des ménages pour d'autres activités (achats, loisirs, etc.).

⁵ Limites externes de l'espace périurbain qui correspondent aux limites d'artificialisation des sols d'une aire urbaine.

2003). D'autre part, lorsqu'on se focalise sur les EPNB eux mêmes, ils semblent bien connaître aussi, en termes d'interaction sociale cette fois, une hybridation du rural et de l'urbain, par la coexistence dans un même espace d'usages différents et parfois antagonistes.

Or ces deux hybridations, morphologique et sociale, devraient encore gagner en importance. À long terme, elles sont certes appelées à s'estomper là où elles manifestent actuellement au profit de l'urbain par densification progressive, mais de fait, la poursuite de la périurbanisation produira de nouveaux EPNB. L'intérêt de repenser le périurbain en prenant en compte sa composante rurale n'est donc pas prêt de faiblir, et cet intérêt n'est pas qu'analytique, mais également opérationnel.

Les espaces non bâtis au cœur des enjeux périurbains...

En effet, l'intérêt croissant des aménageurs pour les EPNB s'explique au moins pour deux séries de raisons :

1. Les EPNB sont désormais un enjeu territorial : les autorités recherchent leur maintien pour plusieurs motifs. Il s'agit tout d'abord de préserver l'agriculture périurbaine pour des questions économiques, sociales, patrimoniales et, plus largement, d'assurer le maintien des espaces non bâtis en périurbain pour des raisons environnementales et récréatives (accroître l'offre « verte » des villes). C'est pourquoi selon M. Vanier, l'hybridation rural-urbain opère également au niveau des modes de gestion du périurbain, et il est vrai qu'aujourd'hui se développe une concertation entre les acteurs territoriaux urbains (municipalités, aménageurs, etc.) et ruraux (agriculteurs, leurs représentants institutionnels, propriétaires fonciers, responsables des PNR, etc.), notamment dans le cadre de projets urbains « durables ». Plusieurs villes françaises en donnent quelques exemples significatifs, notamment Grenoble (Bertrand *et al.*, 2005) et Montpellier (Jarrige *et al.*, 2008). Mais cet idéal de coopération et de coexistence des usages doit être également nuancé car, parfois et notamment dans les villes méditerranéennes, l'absence de pouvoirs et d'administrations à l'échelle métropolitaine, les densités périphériques moyennes ou basses, l'affaiblissement de l'agriculture autre qu'irriguée, continuent à être des facteurs permettant un fort étalement urbain. Dans ces conditions, lorsque la planification ne donne pas satisfaction, à défaut de tenir la ville, on sacralise la nature comme stratégie discrète de régulation métropolitaine (Vanier, 2003). Le

risque est alors que cette perspective ne soit pas partagée par l'ensemble des acteurs métropolitains.

2. L'enjeu de la mixité sociale dans les EPNB, plus récent, devient lui aussi essentiel pour l'aménagement, dans la perspective d'une logique volontariste de production d'« espaces publics ». Par exemple, le projet de l'agglomération bordelaise envisage ses EPNB comme des espaces permettant d'offrir aux citoyens une aire de détente et de favoriser, au-delà d'une mixité strictement fonctionnelle, les situations de co-présence (Banzo et Valette, 2006). Ce glissement de fonction vers le renforcement de la cohésion sociale n'est pas anodin. Il s'inscrit dans un contexte français marqué par l'émergence d'une injonction au lien social, de plus en plus conçu comme devant résulter de la rencontre et du dialogue entre personnes différentes (Genestier, 2007). De fait, depuis le début des années 1990, cette relation mécanique entre le fait de partager un espace et celui de nouer des relations sociales, par sa capacité à être perçu comme une solution pragmatique au problème du délitement des appartenances collectives, s'impose comme un référentiel omniprésent, aussi bien dans le champ scientifique que politique ou médiatique. Face à ce changement d'échelle de la conception du « vivre ensemble » qui privilégie le « micro », c'est-à-dire les situations de co-présence, on assiste à une multiplication des procédures de concertation visant à impliquer les citoyens dans toutes sortes de projets, et ce afin de favoriser leur intégration au sein de la collectivité. Bien que la concrétisation d'une confrontation à l'altérité ne saurait se réduire à l'organisation de loisirs de plein air, la planification des EPNB intègre également cette rhétorique, à Paris, Rennes ou Bordeaux, qu'il s'agisse de produire des parcs ou d'autres espaces verts aménagés.

Planification territoriale et injonction à la mixité sociale placent donc les EPNB au cœur des enjeux périurbains. Les tentatives d'aménager cette mixité ayant des effets particulièrement incertains, il est alors indispensable d'avoir une vision claire du jeu social complexe qui anime ces espaces. C'est pourquoi nous avons choisi de nous focaliser sur la construction des sociabilités dans les EPNB, d'autant plus qu'il existe encore peu de travaux sur ce sujet en France.

...Mais encore peu analysés : « angle mort » de la recherche française

S'ils font l'objet d'un intérêt croissant de la part des aménageurs et des chercheurs, les EPNB restent, en France, encore « en marge » des analyses scientifiques, parce

qu'ils représentent un entre-deux, un objet à mi-chemin entre les recherches urbaine et rurale.

Tout d'abord, leur localisation « limite », tant du point de vue de la ville que de la campagne, participe à les constituer comme un *no man's land* : certains « urbanistes » ont d'autant moins tendance à considérer le périurbain comme de la ville qu'il est peu dense ; et pour certains ruralistes le périurbain, même non bâti, semble également trop périphérique puisqu'ils le qualifient parfois « de péri-rural »⁶. Ensuite, on bute sur un problème d'approche et de priorités : les recherches urbaines sur le périurbain sont restées cantonnées essentiellement aux espaces résidentiels, et secondairement de consommation, alors qu'inversement les études rurales tendent parfois à considérer les EPNB comme des objets résiduels de la croissance urbaine, analysés prioritairement à partir de la remise en cause de leurs fonctions « traditionnelles ». Cette partition des champs et des objets de recherche entre le rural et l'urbain, importante en France, empêche donc de se saisir pleinement des EPNB. Pour autant, si la réflexion théorique invente d'autres notions pour la dépasser, notamment celle du « tiers espace » dont l'intérêt heuristique est indéniable, on peut s'interroger sur le caractère opératoire de ces nouvelles idées : permettent-elles d'appréhender le jeu des acteurs ordinaire ?

Cette situation d'« angle mort » de la recherche, confirme alors que le défi des études sur l'espace périurbain est celui de la transversalité, entre urbain et rural. Nous voudrions ici participer à relever ce défi épistémologique en proposant une grille de lecture transversale des sociabilités qui s'élaborent au quotidien dans les EPNB.

Les processus croisés de publicisation et de privatisation des EPNB

L'analyse des usages sociaux des EPNB nous a conduits à construire une grille de lecture problématisée en termes de processus croisés de publicisation et de privatisation. En effet, si la demande sociale en faveur des aménités rurales favorise

⁶ Séminaire du laboratoire Dynamiques Rurales de l'Université de Toulouse 2, janvier 2008, sur « la question périurbaine ».

indéniablement l'accessibilité des EPNB, elle suscite en retour un désir de préserver leur caractère privé et renforce, chez les exploitants et les gestionnaires, la nécessité de protéger les espaces de production. Cette dynamique possède un fort caractère normatif dans le sens où la demande d'ouverture est relayée par les institutions et que la propriété privée apparaît comme un droit indépassable.

Nouveaux usages et pratiques des EPNB : la publicisation

Aujourd'hui, la valorisation croissante des aménités paysagères et récréatives de l'espace rural est indissociable d'une diversification de ses usages et pratiques. Cette recomposition est souvent analysée en termes de publicisation, parce qu'elle renvoie d'une part à l'ouverture d'espaces dédiés initialement à d'autres fonctions, et d'autre part à la renégociation sociétale du rôle de l'espace rural et de l'activité agricole en particulier (Perrier-Cornet, 2002). La publicisation se concrétise notamment par le développement des principes de « multifonctionnalité de l'agriculture » et d'« espaces ouverts », portés chacun à leur manière par les politiques publiques. La notion d'« espace ouvert » est apparue dans la réflexion des urbanistes anglo-saxons à la fin des années 1960, suite à leurs prévisions alarmantes concernant l'expansion urbaine et la croissance démographique des villes, avant de s'imposer progressivement comme un principe de planification. Elle désigne une portion d'espace privé ou public dont la fonction principale est de répondre à des usages divers : de l'activité récréative à la protection des ressources naturelles, en passant par la contemplation paysagère, souvent réduite à la mise en scène d'un cadre qu'il faut préserver de tout aménagement inopportun. Certains auteurs vont même plus loin et, dans la mouvance des sciences de l'environnement, définissent les « espaces ouverts » comme de nouveaux « espaces publics écologiques » (Le Floch et Devanne, 2004).

Or, la mise en œuvre de ces principes indique bien l'institutionnalisation progressive d'une certaine demande de consommation des aménités rurales, et participe activement à élaborer des référentiels pour l'actuelle publicisation de l'espace rural. Ainsi, contrairement à certains pays d'Europe du Nord, et notamment l'Angleterre où les usages sont contrôlés par des droits d'accès souvent onéreux « *excluant de fait le public ordinaire dans la plupart des cas* », en France « *l'accès à la campagne est socialement considéré comme un droit* », du moins largement toléré (Le Caro et Gilg, 2002 : 34).

Ces dynamiques, qui concernent l'ensemble de l'espace à dominante rurale français (EDR), sont particulièrement fortes dans les EPNB en raison de leur proximité urbaine : les espaces « verts » représentent un besoin en paysage et en loisirs pour de nombreux périurbains et citadins en général. Les campagnes périurbaines sont par ailleurs situées en « première ligne » face au processus de normalisation actuel qu'est l'urbanisation des modes de vie ruraux (Banos et Candau, 2007). Du côté de la recherche, les EPNB sont même de plus en plus considérés comme un « bien » ou un « patrimoine » « public » ou « commun », précisément pour leurs fonctions paysagères et récréatives (Donadieu et Fleury, 2003 ; Duvernoy *et al.*, 2005). Toutefois, il a été moins souligné que la publicisation des EPNB nécessite une large accessibilité, alors que c'est la condition première pour qu'ils deviennent, par la co-présence au quotidien, un lieu de construction du « vivre ensemble » et en particulier de la diversité culturelle ou de la mixité sociale. Pourtant, comme l'ensemble de l'EDR, les EPNB restent très majoritairement de statut juridique privé.

L'indépassable droit à la propriété privée, ou la privatisation entre inertie et résistance

Hormis certains cas particuliers qui impliquent des acquisitions foncières par les autorités publiques, notamment celui des « parcs périurbains » (Banzo et Valette, 2007), les espaces agricoles sont de propriété individuelle, tout comme les espaces forestiers ou « naturels » relèvent surtout du domaine privé de l'Etat (et rarement du domaine public). Rappelons que l'article 504 du Code civil reconnaît le droit du propriétaire de se clore, scellant ainsi le principe fondamental de la jouissance exclusive de la propriété. Ce dogme juridique explique la facilité de fermer ou du moins de tenter de contrôler la fréquentation et l'usage des champs, des forêts, des chemins. Toute privatisation des espaces ruraux est alors une activation légitime du droit de la propriété privée, comme ce fut le cas dans l'Angleterre du XVI^e et XVIII^e siècles lors du mouvement des *enclosures*.

Aujourd'hui, dans les EPNB français, la fermeture apparaît comme une réponse des gestionnaires à la publicisation, pour plusieurs raisons :

- d'abord, pour éviter des appropriations diverses qui aboutissent parfois à des dommages matériels sur les cultures, les chemins, le petit mobilier, ou peuvent tout simplement être jugées comme des intrusions, donc comme une perte de maîtrise du contrôle privatif de l'espace ;

- parfois pour éviter la confrontation croissante à l'altérité : il a par exemple été observé que des agriculteurs soucieux de limiter le contact avec autrui vont jusqu'à faire l'effort financier d'acquérir les chemins ruraux pour éloigner la fréquentation (Bacconnier et Duvernoy, 2005) ;

- enfin, joue sans doute de façon plus diffuse la remise en cause radicale et rapide du « contrat social » dont le monde agricole a joui pendant longtemps. En effet, depuis la fin XIX^e siècle l'agriculture française assumait une mission nourricière, faisant ainsi des espaces ruraux des lieux presque exclusivement dévolus à la production. Or avec l'essor de la mécanisation, la désertification des campagnes et surtout l'émergence des enjeux environnementaux et de durabilité, les activités agricoles doivent désormais contribuer également à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique. Tel est du moins le sens de l'institutionnalisation du principe de « multifonctionnalité de l'agriculture ».

Face à une pression sociétale en faveur de la publicisation qui tendrait à restreindre le droit des propriétaires, la privatisation peut alors être interprétée comme une forme de résistance, ou d'inertie. En tous cas le caractère privé des EPNB apparaît comme une norme juridique ancrée et indépassable, qui s'oppose à la recomposition actuelle des pratiques de ces espaces et nourrit ainsi une série de conflits d'usage. Pour autant, cette prédominance de la propriété n'est pas mise en œuvre de la même façon sur l'ensemble du territoire national, et il existe de nombreuses variations locales en fonction des facteurs culturels et géographiques, comme en témoigne le droit de la chasse. Ainsi, en Alsace et en Moselle, depuis la loi locale du 7 février 1881, le droit de chasse est retiré aux propriétaires fonciers et il leur est impossible d'interdire la chasse sur leur terrain, à moins que ce dernier n'ait une superficie supérieure à 25 hectares. Et dans ces départements qui conservent certaines spécificités juridiques de par leur passé au sein de l'Empire Allemand, l'adjudication des territoires de chasse est mise aux enchères, l'adjudicataire devant payer un loyer à la commune. Dans les autres départements, la loi Verdeille de 1964 instaure la création des Associations Communales de Chasses Agréées (ACCA) qui permettent, en théorie, d'exercer les droits collectifs acceptés sur les petites propriétés agricoles. Mais le seuil arbitraire en deçà duquel le propriétaire se voit interdit de refuser l'accès est fixé à 20 hectares. Les propriétaires de grands domaines peuvent donc tout à fait garder les droits de chasse pour eux-mêmes et limiter ainsi la fréquentation. Par ailleurs, en 1999, un arrêt de la cour européenne des droits de l'Homme a ouvert la

possibilité d'une « objection morale » à la chasse permettant ainsi aux propriétaires de moins de 20 hectares de refuser la chasse sur leurs terres. De la sorte, alors qu'il s'agit d'une loi nationale, les ACCA sont présentes dans 70 départements sur 90 et seuls 29 l'appliquent sur toutes leurs communes. Ces variations du droit de la chasse en France montrent bien comment les configurations locales alimentent les tensions entre publicisation et privatisation : en complexifiant un arsenal juridique en évolution constante du fait de la multiplication des niveaux de régulation.

Ainsi, publicisation et privatisation se présentent comme deux mouvements antagonistes forts dont la mise en tension fait ressortir le rôle des configurations locales et des variations juridiques, qui apparaissent alors tantôt comme des ressources, tantôt comme des contraintes selon les acteurs. Dès lors, ces mécanismes appellent une compréhension plus fine de la façon dont les diverses légitimités se rencontrent au quotidien.

De la difficulté des accommodements quotidiens à la persistance des catégories du rural et de l'urbain

Penser l'ordre comme un cadre immuable et les règles comme des éléments extérieurs aux interactions qui s'imposeraient simplement aux acteurs, est une habitude mise à mal par la nécessité pour les individus de s'adapter à la diversité croissante des situations auxquelles ils sont confrontés. Les EPNB, type d'espace hybride façonné par des règles juridiques instables et de nouvelles pratiques, apparaissent particulièrement révélateurs de cette construction permanente, par les acteurs ordinaires et les autorités publiques, d'un ordre collectif fondamentalement fragile. Il nous semble alors nécessaire d'envisager les processus de publicisation et de privatisation à la fois comme des contraintes et des ressources qui imposent ou permettent aux acteurs de s'adapter et de construire leurs propres contextes d'action. L'incertitude ainsi générée favorise alors la persistance du caractère opératoire des représentations sociales de l'urbain et du rural.

La tension normative entre publicisation et privatisation dans les EPNB : ressources et contraintes du jeu social

Nous ne considérons pas comme illusoire toute référence à un cadre légal, mais il semble bien y avoir une certaine cacophonie dans l'encodage des situations fourni par les autorités publiques. C'est ainsi la multiplicité et donc le manque de lisibilité des règles qui caractérise la tension entre publicisation et privatisation au sein des EPNB. Par exemple, lorsqu'on évoque une publicisation appuyée par une normalisation juridique, on songe d'emblée aux diverses mesures environnementales ou aux nombreux zonages intégrés dans des projets de planification dont l'objectif est notamment de favoriser une diversité d'usages. Mais on pense moins à la modification de l'article R. 26-13° du code civil qui prévoyait de punir toute personne trouvée sur un terrain préparé ou ensemencé, alors que la suppression de cette restriction peut apparaître comme une incitation à la fréquentation.

Par ailleurs, à cette complexification des cadres cognitifs de l'action, participe la possibilité pour les acteurs ordinaires de mobiliser des droits sur-nationaux, afin de redéfinir une situation locale. Dans les espaces périurbains où la demande de « nature » est croissante, les occasions pour les individus et les associations de mobiliser des directives européennes sont particulièrement nombreuses. L'actualisation du droit français de la chasse par la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme (1999) a été évoquée précédemment, mais il faut signaler également les nombreux conflits liés aux demandes d'application de Natura 2000, aux antagonismes produits par l'application de la loi cadre sur l'eau dans le périurbain grenoblois (Torre et Lefranc, 2006), ou encore aux tensions liées à la gestion des zones humides dans les environs de Bordeaux (Banzo et Valette, 2007). Quant aux diverses tentatives de privatisation qui visent à contrôler et sécuriser l'espace, bien souvent elles génèrent davantage d'ambiguïtés et de malentendus en étant fondées sur une conception mythifiée du code civil. De manière plus générale, la judiciarisation croissante des activités sociales s'accompagne de l'émergence d'un droit plus flexible, sous l'effet d'une augmentation des foyers et des niveaux de régulation juridique, et d'une dilution de ses capacités normatives puisque les usagers deviennent également les coproducteurs des normes. De sorte que si les qualifications juridiques de l'espace participent de la régulation des usages, leur multiplicité rend plus difficile la négociation d'un ordre « *à peu près reconnu par tous* » (Bourdin *et al.*, 2006 : 36).

L'exemple des chemins communaux, notamment périurbains, illustre bien les insuffisances d'une approche qui voudrait saisir la régulation des activités sociales

hal-00353203, version 3 - 1 Apr 2011

simplement à partir du caractère juridique ou de la fonction d'un objet. L'ordonnance du 7 janvier 1959 distingue les voies qui font partie du domaine public de la commune, des chemins qui, après avoir été longtemps ouverts à la collectivité pour une diversité d'usages, appartiennent désormais à son domaine privé. Cette ordonnance correspond bien à une forme de privatisation puisqu'elle entérine une désappropriation collective (Etcheverria, 1996). Or la réappropriation des chemins par un nombre croissant d'acteurs remet aujourd'hui en cause leurs usages privés, comme en témoigne leur requalification sociale en « sentiers de randonnées ». Cette dénomination dissimule d'ailleurs une grande variété d'usages puisqu'il peut s'agir d'une valorisation également touristique, paysagère, écologique.... Ainsi, la périurbanisation invite le chercheur à essayer d'appréhender les « espaces à l'usage de tous » non pas tant selon une prédéfinition normative et fonctionnelle, mais en se focalisant sur les accommodements entre acteurs, qui passent par des formes d'appropriation et de détournement riches de sens et de significations (Souchard, 2008).

Par conséquent, l'un des principaux enjeux pour les EPNB est la difficile articulation entre les normes et les pratiques, dans laquelle est pris de fait un ensemble d'acteurs individuels pour co-définir leurs usages réguliers et en particulier leur accessibilité. C'est *in situ* que les pratiques se jouent plus ou moins du statut juridique de l'espace, que se créent des frictions, générant des réactions, et que finalement chacun trouve ses marques, par un accommodement réciproque. Il faudrait donc résolument privilégier l'étude située des sociabilités en construction dans les EPNB aujourd'hui, c'est-à-dire observer d'abord leurs pratiques, en considérant le droit comme un élément contextuel qui peut être une ressource comme une contrainte pour les divers protagonistes.

Se saisir de ce questionnement suppose de revenir sur les catégories à partir desquelles nous appréhendons le monde et y agissons. En l'occurrence, par rapport à la dichotomie rural-urbain, les EPNB illustrent aussi la complexité de la relation entre pratiques sociales et émergence de catégories de connaissance. Certes, d'un point de vue théorique, ces espaces sont déjà autre chose puisqu'ils possèdent leur propre identité, qu'elle soit sociologique, politique ou géographique⁷. Pourtant,

⁷ C'est ainsi que M. Vanier (2003) définit le « tiers espace » : on naît désormais dans le périurbain, les systèmes d'acteurs des collectivités locales périurbanisées ont mélangé des cultures politiques, des modes d'actions et des procédures issus des deux mondes, et d'un point de vue géographique, les

l'opposition rural-urbain ne demeure-t-elle pas une catégorie d'action pertinente pour des individus dont la grande majorité, de par leurs parcours ou leur lieu de vie, reste peu sensible à cette identité périurbaine ? Autrement dit, la tension que nous avons dégagée n'est elle pas interprétable en termes de publicisation « urbaine » et de privatisation « rurale » ?

Des sociabilités hybridant rural et urbain ? Entre dépassement et cristallisation des catégories

Bien sûr, nous sommes conscients que toute catégorisation simplifie fortement la réalité. En l'occurrence, il y a de nombreuses nuances : des habitants « périurbains » privatisent aussi les EPNB par annexion des chemins (même classés) lors du rachat et de la fermeture des espaces libres à proximité de leur domicile, des usagers « ruraux » les fréquentent évidemment, et sans doute d'autres éléments pourraient être signalés qui mettent à mal l'opposition entre une publicisation « urbaine » et une privatisation « rurale ». La publicisation n'est pas non plus réductible à une simple ouverture du fait de la « clôture » des EPNB qui sont transformés en parcs avec des procédures de préservation paysagère et architecturale extrêmement contraignantes (Poulot, 2006). C'est pourquoi M. Banzo et E. Valette soulignent la complexité des situations observables, car « *espaces privés/fermés, privés/ouverts, publics/fermés, publics/ouverts, alternent et s'articulent pour former une mosaïque territoriale singulière* » (2007 : 10). Néanmoins, sur un plan sociologique, de nombreux auteurs s'accordent pour constater que les espaces périurbains se caractérisent par une hétérogénéité sociale importante, accentuée par le rôle prépondérant de la mobilité dans le parcours de vie de ces habitants. L'identité périurbaine restant alors marginale dans ces conditions, les individus continuent de s'identifier et de s'organiser à partir de pratiques et de représentations qui sont encore soit rurales, soit urbaines (Dodier, 2005). Dans le cas particulier des EPNB, la demande d'espaces verts reste un usage catégorisé comme « urbain » en raison du fait qu'elle est l'œuvre d'une population majoritairement urbaine. Inversement, leurs gestionnaires sont très souvent identifiés comme des acteurs « ruraux » parce que leur activité professionnelle correspond à la représentation que l'on s'en fait communément (propriétaires et/ou exploitants agricoles et/ou forestiers). Ainsi, la

formes d'habitat, l'organisation des services et les conceptions de la nature relèvent d'un entre-deux qui n'est pas une simple copie de l'urbain ou du rural.

dichotomie rural-urbain est de moins en moins valide pour la recherche, mais reste opératoire pour les individus en tant que schéma de compréhension et de représentation du réel, participant donc à sa construction sociale. Et ce schéma perdure d'autant mieux qu'il est « classique », ayant sédimenté au gré des siècles comme l'ont montré plusieurs auteurs, notamment B. Debarbieux (2005), S. Arlaud, Y. Jean et D. Royoux (2005).

Nous faisons alors l'hypothèse que les processus croisés de publicisation et de privatisation participent pleinement au maintien de cette opposition structurelle. Certes, l'essor de la fréquentation dans ces espaces interstitiels multiplie les occasions de co-présence, et ces accommodements quotidiens favorisent indéniablement la construction de sociabilités hybridant rural et urbain, dans le sens où les individus sont obligés d'inventer leurs propres règles du jeu. Pour autant, la gestion de cette incertitude est délicate et les frictions sociales qu'elle engendre ne sont pas nécessairement acceptées par tous les acteurs. Dans un réflexe de repli sur soi et de stigmatisation inhérent à toute situation d'incompréhension mutuelle, les tensions entre publicisation et privatisation peuvent alimenter un mécanisme de catégorisation réciproque, les uns « ruralisant » la privatisation, les autres « urbanisant » la publicisation. Et de fait, force est de reconnaître que l'exigence d'« espaces ouverts » périurbains peut être perçue comme étant globalement un bénéfice pour ces uns et un dérangement, une gêne pour ces autres. Cette hypothèse rejoint les travaux menés dans l'agglomération rennaise par N. Souchard (2008) sur l'accessibilité des espaces agricoles périurbains à des fins récréatives. L'auteur remarque que la difficulté des accommodements quotidiens se traduit par une demande croissante d'intervention des autorités publiques, celle-ci devenant même la garantie d'une certaine qualité de vie. Pourtant, ces autorités semblent aller vers une bi-polarisation en opposant des usages urbains (loisirs « verts ») à des fonctions rurales (production)⁸. Ainsi, bien qu'au quotidien les acteurs ordinaires actent et intègrent les changements, paradoxalement la périurbanisation se traduit peut-être moins par la disparition que par la cristallisation des catégories existantes du rural et de l'urbain.

⁸ Par exemple, en contrepartie de la maîtrise communale de l'usage récréatif des lieux, certains élus s'engagent parfois à vendre des chemins communaux jugés moins « récréatifs » pour satisfaire ainsi la résistance de certains agriculteurs qui avaient annexé ces chemins afin de soustraire leur exploitation au regard des promeneurs.

Conclusion : vers des propositions d'aménagement « accommodantes » ?

Espaces aux traits morphologiques ruraux, les EPNB sont au cœur de l'hybridation rural-urbain de l'espace périurbain français. Plus précisément, les EPNB sont eux-mêmes aux prises avec cette hybridation, en termes de pratiques et de sociabilités. Nous avons voulu problématiser cet enjeu social en construisant une grille d'interprétation fondée sur les processus croisés de publicisation et de privatisation : l'investissement croissant des EPNB pour des demandes de loisirs de plein air ou des raisons environnementales, a comme contrepartie une tendance à la privatisation. Or, si d'un point de vue conceptuel la dichotomie entre rural et urbain est de plus en plus discutable, en situation, les tensions sociales engendrées par ce mouvement peuvent participer à la conforter dans l'esprit des individus, d'autant plus que ces derniers sont aux prises avec des accommodements quotidiens dont l'incertitude peut provoquer des réactions de repli sur soi et des catégorisations tranchées. Ainsi avant d'être autre chose, il nous semble que les sociabilités à l'œuvre dans ces espaces sont encore de l'ordre d'une hybridation du rural et de l'urbain, qui met en jeu les pratiques en même temps que les identités.

Cette réflexion ouvre ensuite des pistes pour envisager les modalités concrètes d'une régulation publique des EPNB en France, puisque la coexistence d'usages multiples et l'instauration d'une mixité sociale en dépendent. Il s'agit d'abord de trouver des solutions pour clarifier l'arsenal réglementaire, car la multiplication des règles peut paradoxalement réduire la capacité d'action des autorités publiques, surtout localement. Afin de favoriser la mixité sociale tout en réduisant les risques de malentendus qui lui sont inhérents, il semble nécessaire que ces règles soient clairement affichées, au sens figuré, c'est-à-dire communiquées nationalement et localement, comme au sens propre, physiquement dans l'espace, sans pour autant impliquer la fermeture. Par exemple, un champ en friche non délimité par un enclos ou un muret permet mal de visualiser l'activité de production qu'il sous-tend. Les marqueurs encore plus clairs, comme les panneaux de propriété, peuvent être envisagés comme un outil d'information utile, à condition que leurs messages soient

cordialement rédigés : en cela une régulation locale est donc aussi possible. C'est déjà dans cette voie que semblent s'engager les aménageurs de la ville, en particulier de ses espaces ouverts au public, du moins dans les pays anglo-saxons (Low et Smith, 2006). Pour autant, cette perspective n'est pas exempte d'écueils. En effet, plus la conception de l'« espace ouvert » se confond avec l'action publique, plus on prend le risque de perdre précisément l'une de ses spécificités, à savoir un espace privatif où les conditions d'accès ne sont pas réglementées par une opposition binaire espace privé-espace public, mais ouvertes sur des diversités de significations sociales et des régulations interpersonnelles (Soucard, 2008). Dès lors, la régulation de ces EPNB requiert peut-être un savant mélange entre des interventions publiques, et des initiatives privées reposant notamment sur le droit à la propriété privée, ainsi que le montre H. Vejre (2008) dans son étude des différents modèles de gestion des « espaces ouverts » autour de Copenhague.

La recherche du *modus operandi* adéquat se nourrirait ainsi d'une analyse comparative, notamment avec ces pays qui ont développé, dans l'espace rural également, des mesures pour faciliter et gérer l'ouverture au public des espaces ruraux. C'est ce qu'ont commencé à faire des chercheurs de l'ENGREF (Michel, 2003), comme certains juristes de l'environnement (Hernandez-Zakine, 2006). Cela nous conforte alors dans l'idée que la recherche sur les espaces périurbains gagne à mettre en œuvre la transversalité des approches.

Bibliographie :

- Arlaud S., Jean Y. et Royoux D. (dir.). 2005. *Rural-urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières*, introduction, Rennes, PUR : 11-15
- Bacconnier S. et Duvernoy I. 2005. Les espaces agricoles périurbains : des espaces-frontières entre ville et campagne ? in Arlaud S., Jean Y., Royoux D. (dir.) *Rural-urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières*. Rennes, PUR : 203-212
- Banos V. et Candau J. 2007. Recomposition des liens sociaux en milieu rural. De la fréquentation d'espace à la production de normes collectives ?, *Espaces et sociétés* 127 : 97-112
- Banzo M. et S. Morgado. 2006. Les espaces non construits des périphéries métropolitaines. L'Aire Métropolitaine de Lisbonne in Crozat D., Viala L., Volle

J.-P. (dirs). *Ville méditerranéennes d'Europe et leurs périphéries. Mutations territoriales, innovations sociales*. Montpellier, Université de Montpellier 2 : 315-333

Banzo M. et Valette E. 2006. Les espaces non bâtis, enjeux de nouvelles pratiques et de nouveaux vécus urbains, *Sud-Ouest Européen* 22 : 27-39

Banzo M. et Valette E. 2007. L'éco-urbanisme face aux espaces non bâtis : l'enjeu de la mixité, *Urbia* 4 : 167-192

Bertrand N., Douillet A.-C., Faure A. 2005. L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville. La construction sociopolitique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise in Arlaud S., Jean Y., Royoux D. (dirs) *Rural-urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières*. Rennes, PUR : 189-202

Bourdin A., Lefeuvre M.-P., Mélé P. 2006. L'élaboration des règles du jeu urbain in Bourdin A., Lefeuvre M.-P., Mélé P. (dir) *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris, Les Urbanités, Descartes & Cie : 21-49

Chalas Y. 2003. Urbanisation de la nature et ruralisation de la ville, *Revue de géographie alpine* 91- 4 : 7-8

Caruso G. 2002. La diversité des formes de la périurbanisation en Europe in Perrier-Cornet P. (dirs) *Repenser les campagnes*. Paris, DATAR & La Tour d'Aigues : 67-99

Cavailhès J. et Schmitt B. 2002. Les mobilités résidentielles entre villes et campagnes in Perrier-Cornet P. (dirs) *Repenser les campagnes*. Paris, DATAR & La Tour d'Aigues : 35-65

Debarbieux B. 2005. Obsolence ou actualité des objets géographiques modernes ? A propos de la ville, de la campagne, du périurbain et de quelques autres objets conventionnels in Arlaud S., Jean Y., Royoux D. (dirs) *Rural-urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières*. Rennes, PUR : 33-43

Dewaelheyns V. et Gulinck H. 2008. Rurality near the city in Dewaelheyns V. et Gulinck H. (dirs), *Rurality near the city*. Proceedings of the conference held in Leuven (Belgium) February 7-8th: 05-23

Dodier R. 2005. Quelle articulation entre identité campagnarde et identité urbaine dans les ménages "périurbains" ?, Communication au Colloque *Faire Campagne*. Rennes, UMR ESO, 17-18 mars 2005

Donadieu P. et Fleury A. 2003. La construction contemporaine de la ville-campagne en Europe, *Revue de géographie alpine* 91-4 : 19-28

- Duvernoy I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J. 2005. Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ?, *Les Cahiers de la multifonctionnalité* 8 : 87-104
- Etcheverria O. 1996. Le chemin rural, nouvelle vitrine des campagnes ?, *Strates* 9, <http://strates.revues.org/document627.html> (consulté le 9 avril 2006)
- Genestier P. 2006. L'expression "lien social" : un syntagme omniprésent, révélateur d'une évolution paradigmatique, *Espaces et Sociétés* 3-126 : 19-34.
- Hernandez-Zakine C. 2006. *Le patrimoine commun et la propriété privée, ou comment établir les droits et les devoirs de chacun*. Paris, publication Sorbonne/Institut Supérieur de l'Environnement.
- Jarrige F., Soulard C., Nougaredes B., Laurens L., Sabatier B. 2008. Les projets agri-urbains : des innovations territoriales ? Le bâti agricole dans l'Hérault (France) in Laurens L. et Loudiyi S. (dir.) *Gouvernance des territoires périurbains*. Montréal, Editions de l'Université de Montréal : 91-97
- Laganier J. et Vienne D. 2009. La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes, *INSEE Première* 1218 : 6 p.
- Le Caro Y. 2002. *Usages récréatifs de l'espace agricole*. Rennes, Université de Rennes 2, Thèse de géographie.
- Le Caro Y. et Gilg W. 2002. Accès récréatif à l'espace agricole : Ille-et-Vilaine (France) et Devon (Royaume Uni), *ESO Travaux et documents de l'Unité Mixte de Recherche 6590*, 18 : 33-41
- Le Floch S. et Devanne A.S. 2004. *D'espace public en espaces ouverts*. Bordeaux, Cemagref
- Low S. et Smith N. 2006. *The politics of public space*. New York, Routledge
- Michel C. 2003. *L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers, et l'exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer*. Clermont-Ferrand, ENGREF, Thèse en sciences de l'environnement.
- Perrier-Cornet P. 2002. La dimension publique de l'espace rural, in Perrier-Cornet P. (dir.) *Repenser les campagnes*. Paris, DATAR & La Tour d'Aigues : 9-21
- Poulot M. 2006. De la clôture patrimoniale des territoires périurbains dans l'ouest francilien, *Socio-Anthropologie* 19, <http://socioanthropologie.revues.org/document663.html> (consulté le 7 avril 2008)

- Souchard N., 2008, Enjeux publics, espaces privés. Clôtures symboliques dans l'accès à l'espace agricole périurbain et programmation circulaire, Communication au colloque *Espaces de vie, espaces-enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, UMR ESO, 5-7 novembre 2008.
- Torre A. et Lefranc C. 2006. Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la presse quotidienne régionale, *Espaces et Sociétés* 124-125 : 93-110
- Vanier M. 2003. Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace, *Revue de géographie alpine* 91-4 : 79-89
- Vanier M. 2005. La relation ville/campagne ré-interrogée par la périurbanisation, *Cahiers français* 328 : 13-17
- Vejre H., 2008, Models for safeguarding urban fringe open landscapes – The balance between public and private. Case study of management models for urban green space around Copenhagen, in Dewaelheyns V., Gulink H. (dirs) *Rurality near the city*. Proceedings of the conference held in Leuven (Belgium) February 7-8th: 51-60

Pour citer cet article : Vincent BANOS and Bruno SABATIER, 2010, « Les espaces périurbains non bâtis en France : entre publicisation « urbaine » et privatisation « rurale » ? », *Articulo - Journal of Urban Research* [Online], Special issue 3, Online since 04 January 2011, connection on (date à préciser). URL : <http://articulo.revues.org/1524>