

L'espace dans l'impasse : le développement durable des métropoles françaises en question(s)

AUTEURS

Martial VIALLEIX, Clarence BLUNTZ

RÉSUMÉ

En France, la gouvernance de l'espace se conçoit et se concrétise quasi exclusivement au prisme de l'idéologie du territoire. Phagocyté par des processus géopolitiques, le territoire est également débordé par les enjeux de durabilité. L'espace, coincé entre le territoire et le réseau, est dans l'impasse. Il se doit d'être à la fois un support pour le développement durable et un vecteur de lien, de proximité démocratique. Notre communication vise à réactiver les termes du débat sur la gouvernance des métropoles au prisme du développement durable, dont les enjeux semblent peu, ou pas, se plier à une approche locale simplificatrice voire approximative à laquelle la figure du territoire se prête néanmoins bien mieux que celle du réseau. Nous discuterons l'usage potentiel de l'aire urbaine pour la gouvernance des métropoles avec l'idée selon laquelle la gestion de l'espace, par le biais du territoire, tend à empêcher l'émergence au sein du débat de ces nouveaux défis de la durabilité.

MOTS CLÉS

Espace, territoire, réseau, développement durable, gouvernance, représentation

ABSTRACT

In France, the governance of space is implemented through the ideology of the territory. Distorted by geopolitical processes, the concept of territory cannot handle critical sustainability issues. Our common space is neither territory nor network: it suffers from a lack of manageable representations. It should be a catalyst for sustainability, democracy and help bring people together at the same time. This communication aims to rethink the terms of the debate on metropolitan governance in regard to sustainability, which is too big an issue to be approximated by simplified, local approaches, though these are better managed through territories than networks. We will discuss the use of the «urban area» as a governance tool for metropolitan governance, and argue that the management of space through territories prevents the emergence of the complex challenges of sustainability in the public debate.

KEYWORDS

Space, territory, Network, Sustainability, Governance, Representation

INTRODUCTION

L'espace dans lequel nous vivons et qui nous entoure est loin d'être unidimensionnel (Lauriol *et al.*, 2008). C'est au contraire un système complexe au sein duquel les humains font cohabiter différents niveaux de lecture et de compréhension, « le plus grand ne [contenant] pas le plus petit [...], il forme avec lui et avec tous les espaces d'autre échelle un système qui voit interagir en permanence des fractions spatiales de taille différente et qui s'englobent mutuellement » (Lussault, 2007). De nombreuses classifications de ces complexités sont possibles : retenons celle de Michel Lussault, qui distingue trois types de représentations : le lieu, appréhensible immédiatement et physiquement ; le territoire, aire bornée de limites dictées par des concepts d'homogénéités (physique, écologique, économique, culturelle...) et surtout de

pouvoir(s) politique(s) ; et enfin le réseau, dont la principale caractéristique est de s'affranchir des bornes et des frontières, substituant « la connexité à la contiguïté » (*ibid.*).

En somme, les différentes manières d'appréhender l'espace peuvent être considérées comme des technologies déployées par les humains pour se l'approprier et pour le gouverner, surmontant ainsi le problème de l'éloignement qui survient dès lors que l'on cherche à agir à distance (c'est-à-dire au-delà de notre environnement physique absolument immédiat, représenté par le lieu dans la classification de Lussault). Ces technologies demandent nécessairement de faire des choix de représentations et de simplifications, c'est-à-dire des choix de nature politique, qui méritent d'être déconstruits et étudiés. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des problématiques propres au développement durable, qui dépassent allégrement les frontières posées par la plupart des outils de gouvernance de l'espace : les émissions de CO₂ ne se préoccupent pas de savoir dans quelle commune, EPCI ou métropole elles ont été produites.

En France, la gouvernance de l'espace se conçoit et se concrétise quasi exclusivement au prisme de l'idéologie du territoire (Vanier, 2015 ; Estèbe, 2015). Cela s'explique par un facteur politico-historique, qui renvoie au lien que la France entretient avec l'espace local, lien placé sous la bannière de l'égalité des territoires (*ibid.*). Bien que tiraillé entre l'idéal de démocratie de proximité qu'il représente et l'impératif de rationalisation du « millefeuille » administratif, ce facteur a été renforcé par le principe normatif de la « territorialisation de l'action publique » (Duran & Thoenig, 1996).

Le succès de la figure du territoire relève aussi d'un facteur contemporain, celui de la mise en œuvre du développement durable, qui passerait par une intégration dans l'action publique décentralisée. Celle-ci placerait le territoire au fondement de la quête de la durabilité (Laganier *et al.*, 2002), qui s'incarnerait *via* le territoire par la construction d'outils « territorialisés » comme les SCoT (schémas de cohérence territoriale). La « territorialisation » de la durabilité pose donc la question de l'échelle pertinente pour sa mise en œuvre, fruit d'un introuvable compromis entre un espace des problèmes et un espace des réponses qui ne coïncident plus (Mancebo, 2007).

Notre contribution est le fruit d'une approche conjointe entre un praticien du développement durable des territoires et un chercheur en sciences de gestion critiques. Alliant un retour d'expérience et des clés de lectures conceptuelles, elle entend montrer l'intérêt de relire les enjeux des territoires et de l'espace. Elle vise à réactiver le débat sur les outils du développement durable à l'échelle des principales agglomérations françaises ainsi que sur le périmètre qui leur sert de socle, tout en analysant le paradigme dans lequel l'espace se trouve, à l'aune de l'institutionnalisation du développement durable. Face à la « prolifération » des territoires et compte tenu du regain d'intérêt des sciences du territoire pour la figure du réseau (Offner & Pumain, 1996 ; Vanier, 2015), le territoire constitue-t-il toujours une entrée pertinente pour localiser le développement durable des métropoles ?

1. L'AIRE URBAINE, SOCLE PERTINENT POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES MÉTROPOLIS ?

Notre étude est basée sur 16 agglomérations dotées ou en cours d'acquisition du statut de métropole¹. Elle en distingue quatre représentations possibles qui, si elles s'inscrivent toutes

¹ Les métropoles du Grand Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille sont exclues de l'analyse, car elles constituent des cas particuliers et différents des métropoles dites « de droit commun », celles de notre étude.

dans la même idée de représenter l'espace, peuvent être scindées en deux groupes : l'espace politique (ville-centre et EPCI – établissement public de coopération intercommunale) et les zonages de l'Insee (unité et aire urbaines).

Si l'EPCI et l'unité urbaine représentent un espace et des dynamiques globalement similaires, cela n'est plus le cas en comparant l'EPCI à l'aire urbaine. Cette dernière regroupe en moyenne plus de 250 000 habitants, 120 000 logements, 70 000 emplois et 2 400 km² de plus que l'EPCI métropolitain.

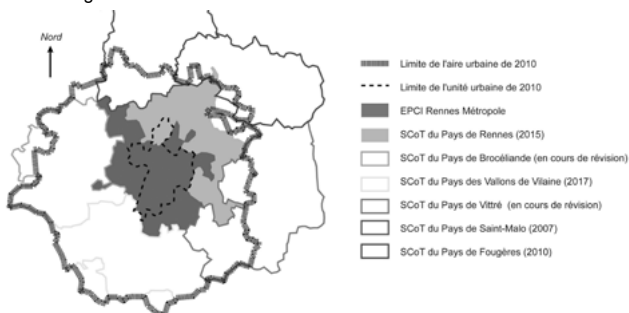
Tableau 1. Comparaison de différentes échelles territoriales. Source : Données Insee 2014

Récapitulatif des moyennes de l'étude	Ville centre	EPCI	Unité urbaine	Aire urbaine
Population	213 623	478 864	486 730	724 265
Superficie en km ²	48	494	454	2 872
Logements	128 252	251 242	272 999	369 570
Emplois	129 411	241 623	257 653	310 812

Le socle politique des métropoles affiche une taille relativement réduite par rapport à ses dynamiques et surtout à ses impacts. Considérer celui-ci comme le territoire pertinent pour mettre en œuvre le développement durable des métropoles paraît illusoire tant les enjeux spatiaux, énergétiques, environnementaux et économiques liés à la métropole semblent occultés par l'EPCI.

L'étude démontre aussi la coexistence de plusieurs SCoT, et donc de plusieurs logiques de développement durable pilotées par les EPCI au sein d'une même aire urbaine. En moyenne, les SCoT rassemblent 560 000 habitants, 118 communes, 4,8 EPCI sur 1 500 km² environ. Dans le cas du Pays de Rennes, l'espace du SCoT regroupe l'EPCI Rennes métropole et 4 EPCI « périphériques »² (cf. aplat gris et noir sur la fig. 1).

Figure 1. Périmètres de SCoT dans l'aire urbaine de Rennes



On observe parfois une volonté d'élargir le champ d'action au-delà de l'EPCI. Sur les 16 métropoles, seules 4 ont leur périmètre d'EPCI similaire à celui du SCoT. Dans les autres

2 Source : SCoT approuvé le 29 mai 2015.

cas, ce sont donc des structures *ad hoc* (syndicats mixtes) qui pilotent les projets qui peuvent s'inscrire dans une démarche d'inter-SCoT, afin de coordonner les SCoT existants au sein d'une même aire urbaine (6 SCoT sont en vigueur dans celle de Rennes).

On s'oriente ainsi vers un fonctionnement régi par « l'inter-territorialité », qui s'incarne dans cette démarche inter-SCoT, mais aussi dans le développement de la contractualisation qui doit permettre coopération et réciprocité entre les différentes parties prenantes de la métropole, hors de son EPCI, mais dans son aire urbaine. Cela peut s'interpréter de deux manières.

Premièrement, comme l'un des symboles de la montée en puissance d'une approche renouvelée de l'aménagement de l'espace, pour localiser le développement durable, « déterritorialiser le territoire » tout en maintenant cet horizon indépassable de l'action publique. On tendrait vers une représentation plus dynamique du territoire, en l'enrichissant de critères réticulaires (Vanier, 2015).

Deuxièmement, comme un dispositif d'aval, venant compenser un des échecs des lois Chevènement puis SRU³ : faire coïncider les périmètres des EPCI ou les SCoT et ceux des aires urbaines. De plus, on ne peut que regretter l'absence de démarches similaires pour les autres documents de planification territoriale.

2. L'ESPACE DANS L'IMPASSE

Nous avons mentionné en introduction la multiplicité des représentations possibles de l'espace. Comme nous venons de le montrer, ce sont bien des volontés politiques qui aboutissent à la préséance d'une représentation parmi les autres. Dans le cadre de la durabilité, ces choix ont des conséquences particulières : des « débordements » de la technologie choisie pour gérer l'espace, qui se trouve être inadéquate face à des problématiques nouvelles et difficilement appréhendables par les représentations classiques. Ainsi, l'EPCI est aujourd'hui débordé par les enjeux (pollutions, changement climatique, empreinte carbone, mobilités...) et les méthodes (transversalité, interdisciplinarité, coopération, solidarité...) du développement durable (débordement par le haut). Il est aussi phagocyté par les enjeux géopolitiques locaux qui contraignent ou empêchent les rapprochements des EPCI (débordement par le bas).

L'emploi des aires urbaines pour gouverner une partie plus importante de l'espace métropolitain permettrait de réduire une partie de ces deux « débordements ». Elle comporterait néanmoins un risque d'absorption, de soumission des communes périurbaines à la métropole. Paradoxalement, le poids de la ville-centre dans l'aire urbaine est beaucoup plus réduit que celui dont elle bénéficie dans l'EPCI : l'intégration du périurbain dans l'instance de gouvernance métropolitaine s'accompagnerait-elle d'un rapport de force défavorable au périurbain ?

En outre, se baser sur le périmètre de l'EPCI revient à entériner l'armature spatiale de la métropole : son rapport à sa périphérie (l'hégémonie de la ville-centre qui, dans notre étude, totalise entre 44 % et 53 % de la population, des logements et des emplois des EPCI), contre l'exportation de ses nuisances vers celle-ci, souvent dotée de plusieurs SCoT « défensifs » vis-à-vis de la métropole (Charmes, 2011). À l'inverse, cette hypothèse ravirait les partisans d'un renforcement des locomotives économiques nationales tandis que, pour ses opposants, elle aggraverait la fracture territoriale entre « gagnants et perdants » de la mondialisation.

3 Solidarité et renouvellement urbain (SRU).

Gouverner les métropoles par l'aire urbaine pourrait permettre de proposer un projet commun à une partie plus importante de l'espace et des populations influencées par le rayonnement métropolitain, proposant ainsi un horizon politique pour penser la périurbanisation dans cette logique de réciprocité, solidarité et coopération. Cela reviendrait à concrétiser un peu plus l'idée que la métropole n'est pas autonome et qu'elle doit une part importante de son fonctionnement à sa périphérie. Il s'agirait là d'une compensation pour mieux gérer l'impératif de durabilité interne/externe (Mancebo, 2007) de la métropole tout en remettant sur la table le sujet de son autonomie alimentaire et énergétique.

Cette gouvernance par les aires urbaines permettrait également de concrétiser un urbanisme « flexible » régulièrement appelé de leurs vœux par les urbanistes. Adaptés au nouveau régime d'urbanisation qu'est la métropolisation, les contours des aires urbaines, par le biais de l'évolution des travaux sur le *big data* et sur le métabolisme urbain, pourraient être suivis dans le temps, afin de mieux favoriser leur évolutivité et leur insertion dans la biosphère.

Néanmoins, une première limite concerne la perte de légitimité et de proximité démocratique potentiellement engendrée par ce changement d'échelle : comment organiser la gouvernance et la construction d'une identité commune et partagée à l'échelle de plus de 700 000 habitants sur un espace de près de 3 000 km² ? De plus, cette transformation de la gouvernance des métropoles ne ferait que prolonger le mouvement de rationalisation de la carte institutionnelle... Or, augmenter la taille des institutions territoriales ne serait pas nécessairement synonyme d'une meilleure efficacité et d'un renforcement de leur légitimité.

Une autre limite porte sur la refondation de la forme et du contenu des outils du développement durable. Élaborer un SCoT à l'échelle de plus de 200 communes relève d'une ingénierie territoriale complexe, génératrice de débats (plans locaux d'urbanisme intercommunaux dits « intégrateurs », format et lisibilité des outils) tandis que se dessine le défi de l'intégration des citoyens dans la construction de ces outils en dehors du paradigme techniciste qui augmenterait probablement en agrandissant le périmètre des EPCI.

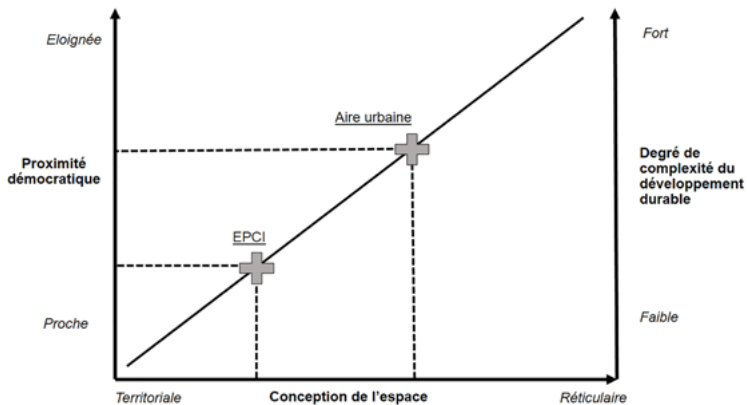
Enfin, une troisième limite est à relier aux incertitudes scientifiques intrinsèques au changement climatique sur le long terme. Outre le problème de la modélisation des impacts du global vers le local, on se heurte aux difficultés de mesure de l'empreinte carbone des métropoles (émissions indirectes de gaz à effet de serre, méconnaissance du potentiel de séquestration carbone dans les sols urbains...) que l'aire urbaine ne pourrait pas surmonter. Interdépendance et interconnexion des problèmes environnementaux semblent peu se plier à une approche locale simplificatrice et approximative, à laquelle la figure du territoire se prête néanmoins bien mieux que celle du réseau.

L'espace, coincé entre le territoire et le réseau, est ainsi dans l'impasse. Il se doit d'être un support pour le développement durable, et un vecteur de lien, de proximité démocratique (fig. 2). L'emploi de l'aire urbaine, parce qu'elle tend vers une dimension réticulaire que n'a pas l'EPCI, permettrait d'embrasser d'autres dimensions du développement durable métropolitain. Dans le cas de la gouvernance des métropoles, l'espace est ainsi au cœur d'un paradoxe : se circonscrire au plus proche des citoyens ou tendre vers le global pour, peut-être, mieux prendre en compte la complexité de la durabilité.

Nous estimons qu'il est nécessaire, pour mieux aborder les problématiques du développement durable et des territoires, de continuer à réfléchir en termes de gouvernance de l'espace ; c'est-à-dire de voir la gouvernance comme un processus de confrontation de différentes représentations possibles (Lauriol *et al.*, 2008), afin de faire vivre un dialogue politique qui permettrait de mieux cerner les problèmes posés.

La gestion classique de l'espace en France par le biais du territoire et de ses multiples incarnations à tous les niveaux de la gestion publique tend à empêcher l'émergence au sein du débat de ces nouveaux défis posés par le développement durable : une remise en question est nécessaire. Il faut retenir qu'aucune représentation n'est *a priori* meilleure qu'une autre ; ainsi, poser le problème en termes de centralisation contre décentralisation, de *top-down* contre *bottom-up* ou encore de territoire contre réseau, ne fait qu'occulter les principales données de l'équation (Ehlinger *et al.*, 2007). L'important est de pouvoir garder le débat ouvert afin de donner la possibilité de faire surgir des représentations alternatives de l'espace et, à terme, des modes de gouvernance qui soient plus à même de pouvoir traiter un problème particulier, afin de remédier à ce décalage entre l'espace des problèmes et l'espace des réponses (Laganier *et al.*, 2002 ; Mancebo, 2007). Il s'agit finalement de considérer la représentation de l'espace comme un rapport dialogique entre les humains et le monde qui les entoure.

Figure 2. L'espace face à la complexité du développement durable et l'exigence de proximité démocratique



RÉFÉRENCES

- Charmes E., 2011, *La ville émiettée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF.
- Duran. P., Thoenig, J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46(4), p. 580-623.
- Ehlinger S., Perret V., Chabaud D., 2007, « Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? », *Revue française de gestion*, 170(1), p. 155-171.
- Estèbe P., 2015, *L'égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF.
- Laganier R., Villaiba B., Zuideau B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*, dossier n° 1 [en ligne : developpement.durable.revues.org/774 consulté le 12/08/17].

Lauriol J., Perret V., Tannery F., 2008, « Stratégies, espaces et territoires. Une introduction sous un prisme géographique », *Revue française de gestion*, 184(4), p. 91-103.

Lussault M., 2007, *L'homme spatial : la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil.

Mancebo F., 2007, « Le développement durable en question(s) », *Cybergeog* [en ligne : cybergeog.revues.org/10913 consulté le 12/08/17].

Offner J.-M., Pumain D., 1996, *Réseaux et territoires : significations croisées*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

Vanier M., 2015, *Demain les territoires. Capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann.

LES AUTEURS

Martial Vialleix
IAU Île-de-France
Université Paris-Dauphine
martial.vialleix@iau-idf.fr

Clarence Bluntz
Université Paris-Dauphine
Dauphine recherches en Management
clarence.bluntz@dauphine.fr