

## **Les espaces flous entre agglomérations et pays : l'exemple de la Loire-Atlantique**

**Jean RENARD**

UMR 6590 CNRS – CESTAN, Nantes  
BP. 81227  
44312 – NANTES Cedex 3

**Résumé :** L'article présenté part de l'observation de terrain et du constat qu'entre les grandes agglomérations, dont l'étalement spatial contemporain est un fait géographique majeur, et les pays ruraux hérités ou fonctionnels, s'interposent des espaces intermédiaires dont le rattachement territorial pose problème et qui risque d'être remis en cause par les dynamiques observées. L'auteur prend l'exemple du département de la Loire-Atlantique. Il met en évidence qu'une mise en ordre des territoires doit contribuer à mieux adapter les délimitations administratives (agglomérations, communautés de communes et pays) aux véritables espaces de vie.

**Mots-clés :** Communauté d'agglomération. Pays. Communauté de communes. Dynamique urbaine. Limite. Espace flou.

**Abstract :** This paper studies the intermediate areas between more and more extended towns and country areas. The territorial links of these intermediate areas are difficult to define. The author studies the example of "Loire-Atlantique". He demonstrates the need of territorial reorganizations in order to adjust the administrative boundaries to the real frames of everyday life.

**Key words :** Territorial Boundaries. Countryside. Urban Development. Community of Communes. Indefinite Areas.

### **Introduction**

L'étalement ou le desserrement urbain est le processus majeur des trente dernières années quant à la recomposition des territoires. Dans le cas de l'agglomération nantaise, les surfaces physiquement urbanisées ont été multipliées par trois, passant de 5 000 à 15 000 hectares. Cette croissance oblige à réviser les limites des agglomérations telles qu'elles ont été définies et construites suite à la loi d'orientation foncière de 1967 et la mise en place des SDAU. Depuis, les mobilités des ménages se sont accrues. Le processus de périurbanisation en rend compte. L'INSEE a défini en 1996 des aires à dominante urbaine utilisant les résultats du recensement de 1990 pour concrétiser les nouvelles solidarités spatiales. Une mise à jour des limites doit se faire en tenant compte des résultats du recensement de 1999. Nul doute que les nouveaux découpages conduiront à élargir l'aire urbaine.

Il y a donc à redessiner des territoires pertinents et cohérents selon la formule du délégué général à la DATAR et à faire coïncider, autant que possible, les territoires vécus et les territoires politiques.

Faut-il s'attacher, ainsi que la nouvelle législation mise en œuvre le propose, à construire un puzzle régulier et complet, avec d'une part des agglomérations, d'autre part des pays, au risque de figer les choses, ou bien doit-on accepter des articulations et des appartenances multiples pour les espaces situés sur les franges et les marges ?

### **I - VERS LA MISE EN ORDRE DES TERRITOIRES**

Dans le processus de recomposition des territoires déclenché par la loi Administration du Territoire de la République, dite loi ATR de 1992, et accéléré par les lois Voynet et Chevènement, une dynamique

double est à l'œuvre, avec d'une part la constitution de communautés urbaines ou d'agglomération et d'autre part la mise en place des communautés de communes et de "pays", ces derniers étant des espaces géographiques regroupant plusieurs communautés de communes tandis qu'une même dualité d'objectifs se retrouve, avec d'une part la recherche d'un espace de gestion plus efficace (communautés d'agglomération et communautés de communes) et d'autre part la délimitation de territoires de projets (les pays et les aires urbaines). Un seuil a été fixé pour la reconnaissance des communautés d'agglomération qui doivent au moins regrouper 50 000 habitants et posséder une commune-centre d'au moins 15 000 habitants, tandis que seules les agglomérations de plus de 500 000 habitants peuvent bénéficier du statut de communauté urbaine.

Depuis la promulgation des deux lois citées ci-dessus on assiste à la multiplication de projets devant conduire à un vaste mouvement de redéfinition et de délimitation de territoires.

À terme on pourrait imaginer une nouvelle mosaïque fonctionnelle du territoire en agglomérations et pays couvrant la totalité de l'espace, face aux territoires institutionnels qui forment un maillage régulier et complet, juxtaposée aux divisions actuelles des départements, à moins que la nouvelle trame soit appelée à faire disparaître celle née de la Révolution. On le sait, la question est loin d'être tranchée et elle divise les politiques au sein des partis.

Un sondage IFOP, réalisé au printemps 1999 à la demande de la présidence du Sénat, confirmait le rejet du département par la société civile puisque 67 % des personnes interrogées estimaient que pour améliorer l'aménagement du territoire "il faut supprimer l'échelon du département", tandis que 70 % se prononçaient pour "recréer des pays, c'est-à-dire des territoires historiques ayant toujours une cohésion sociale, économique et culturelle".

De nombreux cas de figure se dessinent dans lesquels les logiques géographiques ne sont pas toujours en accord avec les réalités politiques. Ce nouveau pavage de l'espace entre deux types de structures territoriales pose, entre autres problèmes, la question de leur ajustement géographique. C'est sur ce thème que porte notre intervention.

Comment délimiter agglomérations et pays et tracer de nouvelles frontières qui ne seront plus les limites administratives d'hier : canton, arrondissement ou département, mais qui devraient répondre à de nouvelles logiques d'aménagement du territoire ? Comment dessiner les nouvelles frontières afin que les périmètres retenus répondent au mieux à une pertinence réelle ? Quid des espaces situés aux limites et dont le rattachement à une entité est sujet à caution ? Comment gérer dans le temps les dynamiques remettant en cause les découpages antérieurs ? Peut-on laisser des espaces sans rattachement et sans projet ?

La réponse apparemment satisfaisante pour l'esprit est de faire allusion à l'émergence de "territoires pertinents". Mais que recouvre précisément cette expression ? Suffit-il d'habiter un même territoire pour être solidaire ? Le mot territoire est depuis quelques années au centre des réflexions, et des territoires du quotidien<sup>(1)</sup> aux ambitions pour le territoire<sup>(2)</sup> tout un chacun entend "retrouver des territoires pertinents"<sup>(3)</sup>, mais pour qui et pour quoi faire<sup>(4)</sup> ?

## **II - AIRES URBAINES ET ESPACES À DOMINANTE RURALE**

La dynamique de recomposition des territoires, impulsée et soutenue par les nouveaux dispositifs législatifs, repose sur la reconnaissance de deux types d'espaces et ne fait que reprendre la traditionnelle opposition ville-campagne.

Apparemment le nouveau découpage initié par l'INSEE au travers des aires à dominante rurale et des aires à dominante urbaine constitue un moyen ou un outil devant conduire à un découpage satisfaisant. En réalité, il n'en est rien. Certes une réelle dynamique est engagée avec la reconnaissance, au 1er janvier 2000, de 51 communautés d'agglomération et de 37 autres en cours de constitution tandis que,

parallèlement, près de cent pays ont été constitués suite à la loi de 1995 et que près de cent cinquante autres seraient en cours de réflexion et de délimitation.

L'état des lieux et les réflexions engagées par les élus et les services de l'administration montrent que nombre de communes rurales situées dans les aires urbaines s'organisent souvent entre elles plus contre la ville-centre que par une volonté réelle de coopération. Des communautés de communes situées sur les franges se mettent en place et le lien principal entre ces communes est le refus d'entrer dans l'agglomération dont leurs représentants craignent l'hégémonie. Ainsi le projet, mais aussi la délimitation d'un territoire pertinent d'une agglomération, qui devrait être la résultante des nouvelles pratiques résidentielles et des mobilités et d'un sentiment de solidarités partagées, se heurte-t-il aux égoïsmes communaux et à la défense d'intérêts particuliers.

Au-delà des conflits d'ordre politique entre une ville-centre et des communes périurbaines dont les orientations électorales divergent, la question des articulations entre les structures territoriales prévues pose de réelles questions géographiques dont la principale est de savoir où s'arrête l'agglomération, ce tout autant dans les têtes des citoyens que dans les pratiques et comportements des ménages.

En milieu à dominante rurale, des difficultés du même ordre existent pour aboutir à une délimitation qui se voudrait "pertinente" des sous-ensembles territoriaux. Des structures intercommunales sont nées en grand nombre suite à la loi de 1992, et elles fonctionnent bien à la satisfaction de tous, dans des bassins de proximité vécus et reconnus par les populations. Aussi les élus comprennent-ils souvent mal la nécessité de se rattacher à un nouvel échelon dit de projet que serait le pays. La confusion est d'autant plus grande que les communautés mises en place ont quelquefois pris un nom de pays pour s'affirmer, s'identifier et se reconnaître. En outre et parallèlement, des procédures contractuelles entre ensembles pluricommunaux et région sont venues s'intercaler entre-temps sous des sigles différents : contrats régionaux de développement (Pays de la Loire) contrats de terroirs (Midi-Pyrénées) contrats globaux de développement (Rhône-Alpes) contrats de pays (Centre), etc., ce sans parler des problèmes d'articulation entre les "pays" de la loi Voynet et les parcs naturels régionaux préexistants.

On peut donc avoir présentement trois échelles de recomposition intercommunale à l'œuvre en même temps dans les espaces à dominante rurale : les communautés de communes, souvent de la taille d'un canton, avec un village-centre au cœur du dispositif, et correspondant à un bassin de proximité, où tout un chacun se connaît et se reconnaît ; puis des contrats de pays avec la région regroupant souvent deux ou trois cantons, avec une petite ville comme moteur des projets ; enfin les "pays" issus des lois Pasqua et Voynet qui eux regroupent plusieurs dizaines de milliers d'habitants sur un espace de l'ordre de l'arrondissement, associant une ville, petite ou moyenne, à un ensemble rural constituant un bassin d'emploi. À chaque échelon de ces espaces gigognes correspondent des équipements et services, gendarmerie, collège et services médicaux de base dans un cas, lycée, hôpital et hypermarché à l'autre échelon territorial.

On a pu parler, du fait de la multiplication des structures de réflexion, de projet et de réalisation, d'un "**encombrement territorial**". Peut-on et faut-il clarifier les choses ou bien accepter les multi-appartenances et reconnaître l'existence de franges incertaines et d'espaces flous ?

Notons dans un premier temps que cette volonté d'organiser l'espace entre villes et campagnes ne date pas d'aujourd'hui. La loi d'orientation foncière de 1967 avait l'ambition de construire une nouvelle mosaïque des territoires en faisant la distinction entre les plans d'aménagement ruraux (PAR) et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et qu'il était prévu de couvrir la France par ces deux types d'espace fonctionnels. On sait ce qu'il en est advenu.

Cette nouvelle offensive technocratique d'un découpage qui se veut fonctionnel après les lois de décentralisation connaîtra-t-elle le même sort que les essais précédents ou bien aboutira-t-on à un nouveau découpage fonctionnel parce que pertinent ?

Les délimitations retenues par le nouveau découpage de l'INSEE reposent sur un indicateur synthétique qui est la prise en compte des migrations alternantes de travail et de leur intensité entre le pôle principal d'emploi et les communes résidentielles. Les seuils choisis, certainement discutables, ont été de 40 et de 20 % pour mesurer les flux et traduire ces mouvements sur le découpage des espaces. Pourquoi 40 % et non pas 35 ou 50 ? Et surtout cet indicateur ne prend en compte que les déplacements domicile-travail, alors que bien d'autres types de déplacements contribuent à structurer les espaces de vie des ménages. La critique vient d'en être faite par J. Beauchard<sup>(5)</sup> dans un court mais vigoureux article.

À l'ère des mobilités généralisées la proposition de redéfinir les espaces urbains et ruraux et de dessiner de nouveaux ensembles territoriaux reposant sur un critère unique, même s'il est synthétique, conduit à figer les oppositions entre deux types de territoires, entre lesquels tout naturellement nombre d'observateurs sont enclins à tracer des frontières.

En d'autres termes faut-il faire des aires à dominante urbaine des agglomérations et de ce qui reste des "pays" ? Ou bien peut-on imaginer un pays associant agglomération et espace rural, ou encore peut-il y avoir emboîtement entre agglomération et pays ? Comment aboutir à des tracés et limites des agglomérations satisfaisant le plus grand nombre et répondant aux besoins, pratiques et comportements des individus, ménages et groupes sociaux ?

### III - COMPLEXITÉ ET DYNAMIQUES DES TERRITOIRES

L'opposition franche et caricaturale entre villes et campagnes qui fondait la reconnaissance de deux espaces distincts aux caractéristiques propres s'efface désormais avec l'étalement urbain sur des espaces de plus en plus dilatés. Un troisième type d'espace est né depuis quelques décennies qui n'est ni la ville ni la campagne. La première caractéristique de ces espaces périurbains pour notre propos est qu'ils abritent des populations sans attaches anciennes avec le territoire qu'elles occupent. Il y a chez elles une méconnaissance des réalités historiques qui assuraient une cohésion d'appartenance. On habite d'abord un lotissement plus qu'une commune. Or pour l'essentiel ces espaces périurbanisés se surimposent à d'anciens territoires ruraux dans lesquels les anciennes populations enracinées se reconnaissent, elles, un sentiment d'appartenance.

Les relations entretenues par ces nouvelles populations, en majorité venues de la ville ou qui y ont effectué un passage, se font préférentiellement avec la ville-centre ou avec les lieux de chalandise des grandes surfaces commerciales situées en périphérie, et non plus avec le bourg-centre ou la petite ville proche qui constituait autrefois le cœur et le moteur des anciens espaces ruraux. Cette rupture des liens brise les cohérences territoriales d'autrefois. Bon nombre de pays ruraux situés aux portes des villes, et qui avaient une forte identité née de l'histoire ou des configurations des milieux, perdent leurs repères et la petite ville n'assure plus ses fonctions de centralité.

Si les ruraux sont des citoyens qui vivent à la campagne, si nous ne sommes plus dans des sociétés paysannes d'interconnaissance mais dans des agglomérats de lotissements, quels sens donner aux territoires et où trouver leur cohérence ?

En outre les pratiques, les attitudes et les comportements des populations résidant dans un espace qui se veut organisé et qui se définit donc comme territoire, ne sont pas identiques selon l'appartenance sociale. Pour qu'il y ait entre l'ensemble des individus et des ménages occupant un même espace un sentiment d'appartenance il faut sans doute un peu plus que le fait de fréquenter le même hypermarché ou de pratiquer des déplacements résidence-travail voisins.

Les observations de terrain, indispensables en ces domaines, sont révélatrices. Le choix du lieu de scolarisation des enfants, des lieux de chalandise ou de loisirs des parents, d'hospitalisation des malades, ne sont pas nécessairement les mêmes et ces choix sont liés à l'appartenance sociale. Il y a donc de multiples appartenances et des mobilités de type brownien des populations sur un même espace.

L'étalement urbain à partir des grandes agglomérations tend donc à accroître les fractures spatiales des anciens territoires sans créer en retour de nouveaux liens avec la ville-centre, si ce n'est la relation domicile-travail. Mais les mobilités sont bien plus complexes que la simple relation centre-périphérie, et il est des relations entre communes périurbaines en fonction de leurs spécialisations qui s'imposent tout autant que des relations à la seule ville-centre.

Quelques exemples de ces désarticulations de territoires liées à l'étalement urbain peuvent illustrer ces propos et renforcer l'idée de la réalité d'espaces flous entre agglomérations et "pays".

Nous évoquerons volontairement un seul exemple régional afin d'illustrer les difficultés des découpages territoriaux, celui de la Haute-Normandie, mais cet exemple pourrait aisément être multiplié et repris sur d'autres espaces. C'est ce que nous tentons de faire par ailleurs dans une étude à venir.

Le Roumois offre un exemple caricatural dans la mesure où, dans les recompositions en cours, ses élus résistent à l'attraction rouennaise et tentent de constituer un "pays" contre l'agglomération voisine. Il est vrai que pendant longtemps ce petit pays a été une enclave assez archaïque<sup>(6)</sup> lié à son isolement traditionnel en dépit de la proximité de la Basse-Seine. Des forêts le séparent d'Elbeuf et de Rouen, et la Seine le coupait du Havre. Aucun chemin de fer et aucune route importante ne le traverse, sauf la nationale Caen-Rouen par Pont-Audemer. Ce petit espace de trois cantons, sans véritable ville, se retrouve désormais coincé entre le pays de Risle centré sur Pont-Audemer et l'agglomération rouennaise. Si autrefois entre Rouen et le Roumois il n'y avait que des relations commerciales et la présence de la bourgeoisie foncière citadine, désormais l'essor des migrations quotidiennes de main-d'œuvre, le redéversement urbain et la multiplication des résidences secondaires font entrer le Roumois dans l'aire d'attraction de la grande ville voisine. Les lotissements envahissent les petits bourgs de Bourg-Achard, Bourgtheroulde, Routot, qui deviennent des espaces périurbains, la population s'accroît et le désenclavement s'achève. On voit mal l'avenir d'un petit pays à l'ombre immédiate d'Elbeuf, Louviers et Rouen. D'autant qu'à l'ouest de vrais "pays" ruraux s'organisent, l'un autour de Pont-Audemer, c'est le pays de Risle-estuaire ou CIAU, l'autre autour de Bernay, c'est le pays de Risle-Charentonne. C'est l'évolution de la Basse-Seine qui commande celle du Roumois, et le passage de l'autoroute de Normandie en est le témoignage. En vérité ces trois cantons étirés du nord au sud entre des pays et une agglomération constituent par excellence un espace "flou" et il leur faudra faire un choix de rattachement.

Dans la même région, mais cette fois à propos du dessin des agglomérations et des futures communautés, on voit s'affronter dans l'agglomération rouennaise, et alors même qu'il y a continuité urbaine dans une vaste aire urbanisée à cheval sur la Seine et sur deux départements, au moins trois projets d'agglomération : celui de la communauté d'agglomération de Rouen, celui d'Elbeuf et enfin celui de Louviers-Val de Reuil, dite Seine-Eure. Dans cette dernière, limitée au département de l'Eure, le torchon brûle entre le préfet soucieux de mettre en place une communauté solide et les élus, divisés en deux communautés de communes (Seine-bord et Seine-Eure). Ainsi sur le grand Rouen on aboutit à une situation originale d'au moins trois communautés d'agglomération contiguës pour une même métropole.

Les rencontres nationales des agglomérations réunies en juin 2000 sous l'égide de la DATAR et de l'association des maires des grandes villes de France ont permis de faire le point sur l'état d'avancement des projets et des difficultés rencontrées,<sup>(7)</sup> aussi nous ne nous y attarderons pas afin de réserver nos analyses au cas particulier de la Loire-Atlantique que nous connaissons bien et qui fournira une illustration des démarches et des difficultés d'ajustement des territoires de projet.

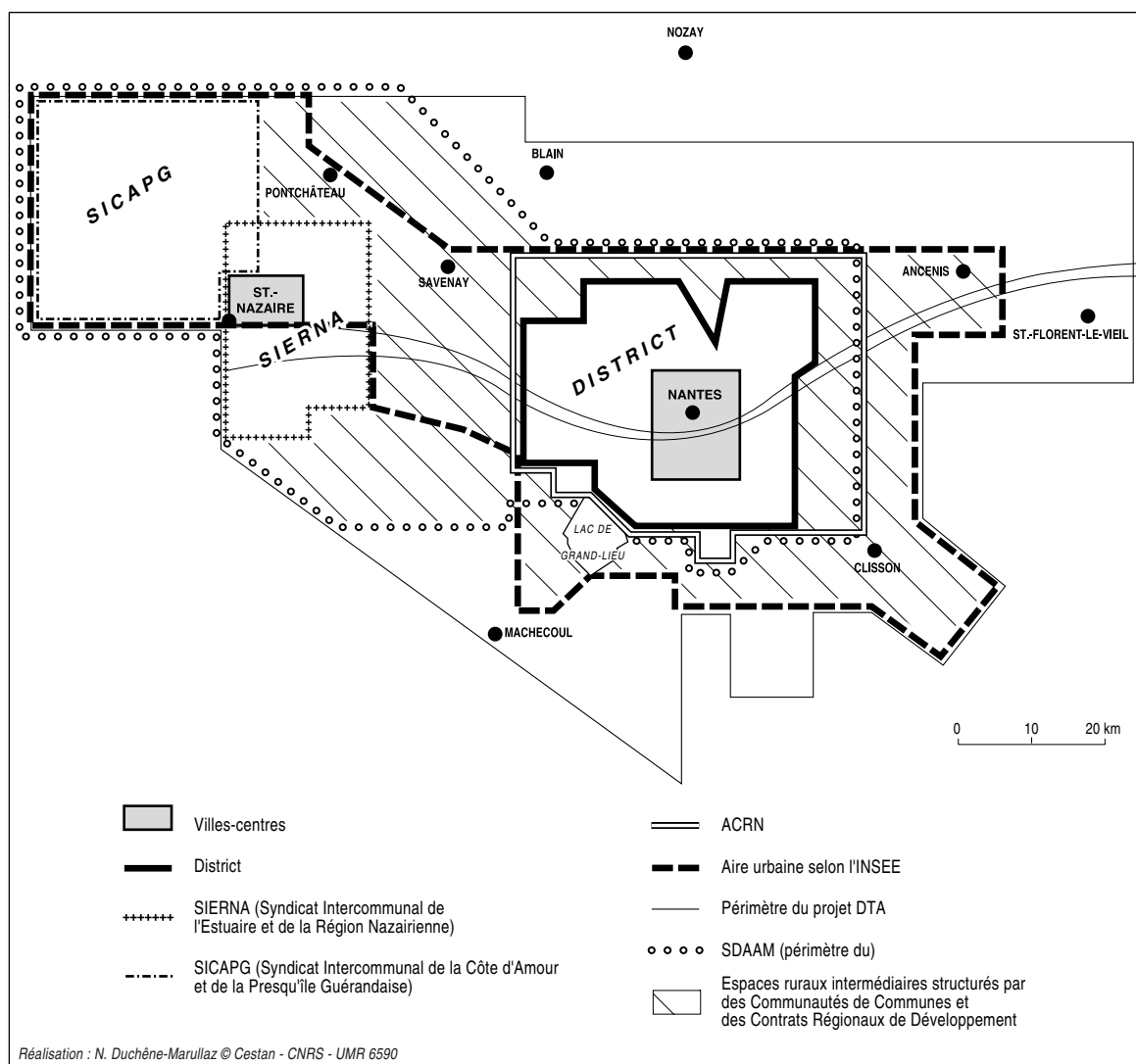
#### **IV - LE CAS DE LA LOIRE-ATLANTIQUE**

Le département offre un cas de figure apparemment simple avec une vaste aire urbanisée, de part et d'autre de l'estuaire de la Loire, qui en occupe le centre. Elle est composée de trois sous-ensembles formant en réalité un seul système fonctionnant en synergie et selon des solidarités solidement établies, d'une part l'agglomération nantaise, ancien district, devenue communauté urbaine dans le droit fil de la nouvelle législation, forte de 21 communes et bientôt 23, et d'autre part l'agglomération nazairienne et la presqu'île guérandaise, dans lesquelles les processus d'intercommunalité sont en cours, tandis que dans l'entre-deux s'étalent des espaces ruraux intermédiaires faisant partie de l'aire urbaine<sup>(8)</sup>. Cet ensemble, étalé de part et d'autre du fleuve, est englobé dans le territoire couvert par le schéma directeur d'aménagement de l'aire métropolitaine (SDAAM) de Nantes-Saint-Nazaire défini à la fin des années soixante (fig. 1). Depuis le début des années quatre-vingt-dix, ce système estuarien a été reconnu par les différents partenaires politiques, acté par des documents d'orientation, et il existe une structure de concertation, l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL), regroupant les différentes collectivités territoriales (région, département, villes), tandis qu'a été mise en place en 1999 une conférence métropolitaine réunissant tous les élus du territoire concerné.

Tout autour, à la périphérie du département, des territoires s'organisent en "pays", dont certains ont une histoire ancienne, et dont l'existence ne souffre pas d'ambiguïté. Le pays de Retz au sud-ouest ; le pays du vignoble, autour de Clisson et Vallet au sud-est ; le pays d'Ancenis au nord de la Loire et à l'amont de Nantes ; le pays de Châteaubriant au nord ; enfin au nord du pays guérandais et du sillon de Bretagne, un vaste ensemble rural, baptisé plateau boisé nantais(?) par les services agricoles, dont la délimitation, la nature et l'identité sont plus imprécises, qui manque d'un pôle urbain solide, la ville de Blain n'ayant su et pu assurer ce rôle, et sur lequel l'attraction de Redon ne se fait que sur la frange nord-occidentale.

Apparemment les choses devraient donc aller de soi. D'ailleurs un pays d'Ancenis, fort de cinq cantons, s'est constitué et est reconnu. De même un pays du vignoble, couvrant le sud-est du département, sur six cantons et 34 communes et abritant 116 000 habitants, se met en place dans la continuité d'un ancien contrat régional de développement. Au sud-ouest, le pays de Retz a été découpé en deux "pays" issus des CRD préexistants et la démarche d'un regroupement est en cours. Enfin les discussions avancent pour délimiter un pays de Châteaubriant qui inclurait la communauté de communes de Nozay et qui pourrait s'étendre au-delà vers l'ouest et englober Blain.

Et cependant des questions vives et conflictuelles demeurent. Si nous les évoquons à partir du cas de la Loire-Atlantique, elles se posent très certainement en des termes voisins ailleurs.



**Fig. 1 : Schéma de l'emboîtement des territoires de l'espace estuarien**

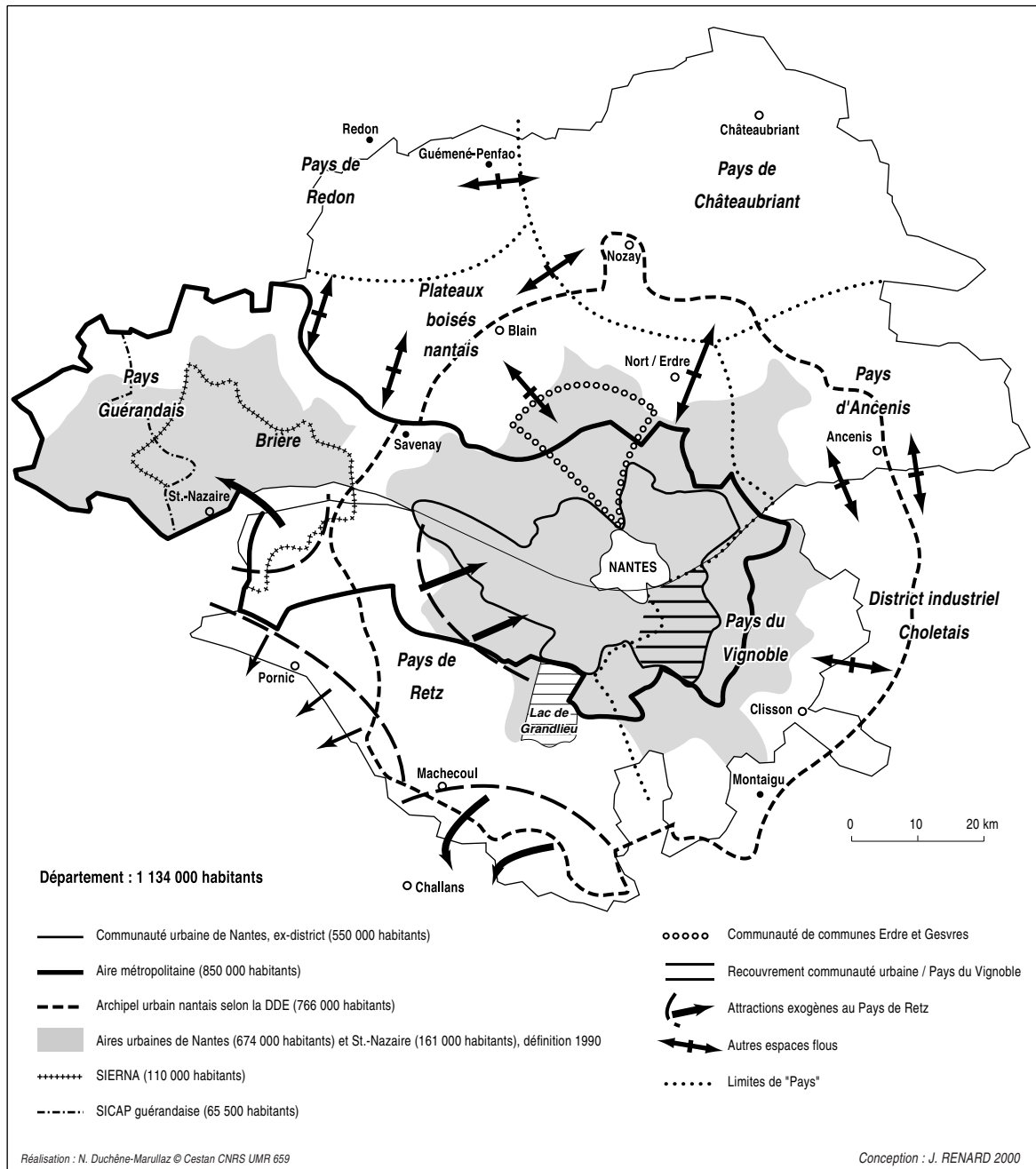
La figure 2 recense les lieux dans lesquels des conflits d'appartenance territoriale sont les plus patents.

Une première série tient à l'articulation entre les espaces de gestion et de projet dans l'aire urbaine.

Ainsi la communauté urbaine issue directement de l'ancien district de Nantes comprend 21 communes. Deux communes au sud-ouest, appartenant historiquement au pays de Retz ont officiellement demandé leur rattachement à la nouvelle communauté, il s'agit de Brains et de Saint-Léger-des-Vignes.

Manifestement la communauté urbaine est à l'étroit vis-à-vis des problèmes qui se posent à elle. Il y a débordement des réseaux de transport en commun de l'agglomération au-delà des limites du district d'hier et de la communauté de demain. Il existe un territoire dit de l'ACRN (Association Communautaire de la Région Nantaise) fort de 37 communes qui est l'espace défini dès 1967 pour "les études et les réflexions", preuve d'un sentiment de solidarité entre ces communes, même si le choix de cette structure fut alors le moyen de refuser la création d'une communauté urbaine comme à Lyon, Lille ou Bordeaux. En outre la définition INSEE de l'aire urbaine nantaise, en fonction du taux retenu de 40 % de migrants-alternants, retient un espace comprenant 65 communes et 674 000 habitants. Enfin l'étude réalisée sous la responsabilité de la DDE<sup>(9)</sup> et définissant "l'archipel nantais", à partir des

seules migrations de travail, dessine un cercle d'environ une quarantaine de kilomètres de rayon et de 137 communes, allant jusqu'à Ancenis, Clisson, Machecoul, Savenay et Nozay. La même étude montrait qu'entre 1975 et 1990, les aires d'attraction de Nantes et de Saint-Nazaire, disjointes à l'origine, s'interpénétraient en 1990. Les résultats du recensement de 1999 confirment ces dynamiques et ce recouvrement des aires d'attraction.



**Fig. 2 : Essai de schématisation des "espaces flous" en Loire-Atlantique**

Ainsi se dessine une série d'espaces gigognes emboîtés autour de la ville-centre. Chaque espace délimité correspond à des solidarités de fait structurées par les déplacements quotidiens des individus. On conçoit aisément que nombre de questions d'aménagement de la métropole ne sauraient se limiter aux frontières de l'actuelle agglomération. Il y a bien une communauté solidaire à l'échelle de l'ensemble de l'estuaire. C'est bien ce qu'ont compris les services de l'État qui ont à charge la mise en



place d'une Directive territoriale d'Aménagement (DTA) de la Basse Loire dont on attend la publication. Cette directive englobe un espace encore plus vaste (fig. 1).

Les problèmes d'ajustement entre les territoires de l'aire urbaine sont particulièrement vifs au nord de Nantes. En effet jusqu'ici la commune de Treillières, qui jouxte le territoire nantais, a refusé son intégration dans le district. Elle s'enfoncé comme un coin au sein de la communauté urbaine, bénéficie des retombées de la dynamique urbaine sans en avoir les inconvénients. Il y a là une aberration géographique pour cette commune périurbaine de première couronne. Son territoire se retrouve quasi totalement mité par une urbanisation incontrôlée tandis que les élus ont constitué avec ceux des communes rurales voisines une communauté de communes dont les projets sont en concurrence directe avec ceux de la communauté urbaine (fig. 2).

C'est dans ce contexte que se pose la question de la gestion du futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes, dont les terrains ont été achetés par le département et qui se retrouve présentement hors des limites de la nouvelle communauté urbaine, alors même que son existence ne se justifie que par la présence de l'agglomération nantaise ! On risque, si les choses demeurent en l'état, d'avoir le même cas de figure qu'entre Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry de Satolas. Situation fort préjudiciable à tous à écouter le maire de Lyon<sup>(10)</sup>.

La communauté de communes dite d'Erdre-et-Gesvres, regroupant quatre communes au nord du district nantais, a explicitement demandé l'adhésion de la commune de Notre-Dame-des-Landes dans la structure qui depuis le 1er janvier 2000 bénéficie de la TPU (fig. 2).

Il y a donc bel et bien comme un "télescopage des territoires" avec l'éclatement périurbain. Le découpage administratif de gestion est trop étroit vis-à-vis des problèmes d'aménagement. Ainsi la mise en place d'une taxe professionnelle unique sur les 21 communes de l'agglomération risque d'accélérer l'effet "Applix". Cette entreprise ayant migré de quelques kilomètres dans la banlieue nantaise afin de pouvoir bénéficier des avantages offerts par son nouveau positionnement en zone d'aide européenne dite 5b. On peut craindre que des entreprises choisissent leur implantation en fonction de leur intérêt immédiat. Dynamique qui participe à l'étalement urbain, au même titre que la multiplication des lotissements dans les communes "accueillantes" du fait de POS laxistes et de prix de terrain attractifs.

Un autre problème patent est celui de l'ajustement futur entre communauté urbaine et pays. Si, à l'est de Nantes, le pays d'Ancenis tangente l'agglomération, en revanche au sud-est il y a recouvrement entre une partie du pays du vignoble et la communauté urbaine. Cette double appartenance des cantons de Vertou et de Vertou-vignoble risque à terme de provoquer des frictions lors des choix des projets mis en œuvre.

Un bel exemple d'écartèlement territorial et de risque de perte d'identité consécutifs aux dynamiques périurbaines est fourni par le pays de Retz. La délimitation en est ancienne et repose sur des critères historiques de marche bretonne face au Poitou, et sur un enclavement tenant à la situation de presqu'île entre Loire, océan, marais Breton et la barrière naturelle du lac de Grandlieu. Cet ensemble d'une quarantaine de communes est resté longtemps isolé et à l'écart, même si Paimbœuf a joué jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle le rôle d'avant-port de Nantes. Son unité tenait à son orientation agricole fondée sur l'association d'un prospère élevage laitier et d'un vignoble paysan, et sur la domination de la grande propriété et la présence de nombreux châteaux. La petite ville de Machecoul, fief républicain lors des guerres de Vendée, abritait une importante bourgeoisie foncière et en constituait la petite capitale incontestée. Prospère petite "Normandie" ligérienne ce pays va s'assoupir tout au long du XX<sup>e</sup> siècle et se retrouve aujourd'hui à l'écart des grands axes tandis que les bourgs et petites villes perdent leur fonction de centralité. On constate, en dépit de procédures d'aménagement précoces, comme une sorte de léthargie, de repli et d'enfermement qui ne cède que tardivement avec l'amélioration longtemps espérée du désenclavement routier.

Parallèlement cet espace se voit menacer sur les marges par les dynamiques urbaines extérieures. C'est d'une part la progression du front d'urbanisation nantais au nord-est qui se traduit par le basculement d'un certain nombre de communes dans la nouvelle communauté urbaine. C'est d'autre part, avec la gratuité du pont de Saint-Nazaire, l'intégration au pôle nazairien des communes riveraines de la Loire. C'est aussi l'isolement de la frange littorale de Saint-Brévin à Pornic qui tourne le dos au pays de Retz historique du fait du choix des activités balnéaires déconnectées des réalités de l'intérieur agricole. C'est enfin la concurrence de la rivale vendéenne de Machecoul, la ville de Challans, dont l'attraction tend à déporter le sud du pays de Retz. Alors que les deux villes avaient la même population au lendemain de la dernière guerre, Machecoul possède 5 700 habitants en 1999 et Challans dépasse les 16 000 ! Le dernier avatar étant le transfert de la maternité de Machecoul à Challans.

Réduit à une peau de chagrin et souffrant de l'absence d'un véritable pôle urbain dynamique, le pays de Retz perd de sa consistance.

Des problèmes identiques de délimitation des territoires pertinents se retrouvent au nord du département. Le pays de Redon tend à s'étendre tout naturellement sur les espaces contigus de Loire-Atlantique, mais par exemple les populations et les élus du canton de Saint-Gildas des Bois estiment avoir plus à faire avec l'espace nazairien. Quant au pays de Châteaubriant, présentement "charcuté" en plusieurs communautés de communes plus rivales que solidaires, les élus ont bien du mal à trouver un terrain d'entente et à élaborer un projet, en dépit de la bonne volonté de certains.

## Conclusion

Dans la mesure où l'article 26 de la LOADDT de 1999 prévoit que l'échelle d'élaboration du projet d'agglomération est celle de l'aire urbaine, on voit mal comment cette volonté peut s'articuler avec les projets de pays qui se mettent en place et qui mordent tous peu ou prou sur l'aire urbaine. À moins d'opérer comme Rennes et de constituer un projet de communauté d'agglomération et d'un pays de Rennes, les deux entités se recouvrant partiellement, le pays correspondant au bassin d'emploi.

Historiquement n'avait-il pas été également défini un pays nantais couvrant une bonne partie du Comté et donc de l'actuel département ?

À l'origine des difficultés ressenties pour délimiter des espaces pertinents réside la confusion de diagnostic entre les spécificités des fonctions urbaines et des aires territoriales de référence. L'intérêt communautaire n'est pas toujours en harmonie avec les intérêts locaux d'un certain nombre de communes dont les représentants refusent plus ou moins explicitement l'intégration à un ensemble solidaire<sup>(11)</sup>.

Le risque de fragmentation spatiale aux périphéries des communautés urbaines ou d'agglomération est réel. Les problèmes d'articulation et de configuration entre des espaces à échelle différente sous la forme d'emboîtements ou de poupées gigognes exigent la participation de tous afin de faire apparaître un sentiment de solidarité. On le constate, tout refus, repli ou blocage des élus actuels risquent de bloquer le processus liant les nouveaux schémas de cohérence.

La chance est sans doute de mettre en débat les questions vives et conflictuelles plutôt que de vouloir les masquer. Nous faisons personnellement le pari que la société civile est désormais à même de s'emparer des projets et de les faire aboutir. À cet égard les conseils de développement prévus par la loi devraient être des outils efficaces et des lieux de libre discussion susceptibles de faire progresser le bon sens. Nantes montre le chemin avec la création d'une Conférence Consultative d'Agglomération (CCA) fonctionnant depuis 1997, et qui regroupe les représentants des forces vives de l'agglomération : associations, syndicats, chambres consulaires et personnalités. La conférence, présidée par Jean-Joseph Régent, ancien président de la Chambre de Commerce, donne son avis sur un certain nombre de questions qui lui sont soumises, notamment sur le choix du statut de communauté urbaine ou sur le projet de Nantes 2005, celle des territoires pertinents d'aménagement est au cœur de ses réflexions.

Les solidarités ne se décrètent pas, elles se vivent. Or l'effet de mobilité dans les espaces périurbains tend à les distendre. L'identité doit être construite ou reconstruite, et cela ne va pas de soi. Suffit-il d'habiter le même espace pour participer à la construction d'un territoire alors même que la fréquentation des lieux est liée à des configurations sociales ?

On le constate, l'état d'avancement des regroupements intercommunaux est très variable dans le pays. À l'ouest les restructurations se sont faites rapidement suite à la loi ATR de 1992, dans le sud de la France, il y a un retard évident. L'explication tient sans doute à des facteurs objectifs, comme la taille moyenne des communes ou la configuration des réseaux urbains. Il y a aussi des traits historiques de mentalités régionales héritées. L'objectif de vouloir substituer, ou surimposer, une nouvelle mosaïque spatiale d'agglomérations et de pays à l'ancien découpage administratif se heurte aux difficultés d'articuler espaces prescrits et espaces vécus, mais aussi aux réalités des configurations sociales.

La question posée au travers des exemples rapidement décrits ci-dessus et que l'on pourrait multiplier, est celle de la validité des territoires prescrits par rapport aux territoires vécus et ressentis par les populations, ce au travers de leurs pratiques et comportements de vie, de mobilité, de chalandise, de travail, de loisirs ou de formation.

Il y a bien entre les agglomérations définies par l'étalement physique de la ville et les pays hérités et fonctionnels à dominante rurale et suffisamment éloignés des grandes villes pour avoir une vie autonome, des espaces intermédiaires dont le rattachement territorial est souvent hypothétique. Ce sont ces espaces, souvent en cours de périurbanisation, que nous baptisons espaces flous<sup>(12)</sup>.

Les nouvelles configurations territoriales en cours d'élaboration prendront-elles en compte, et comment, ces espaces disputés entre des appartenances multiples ? En d'autres termes faut-il construire un puzzle territorial régulier et complet sur l'ensemble du pays, avec des frontières stables et figées dans le temps, ou bien doit-on accepter l'idée d'espaces gigognes et à dimensions variables selon les problèmes, instables dans le temps, faits de multi-appartenances et de marges floues, en fonction de la complexité des pratiques et des espaces de vie des populations ?

Septembre 2000

### Bibliographie et notes

- 1 - DI MÉO G., 1996, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 207 p.
- 2 - GUIGOU J-L., 1995, *Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps*, Ed. de l'Aube-Datar, 136 p.
- 3 - In GUIGOU J-L., ouvrage cité, p. 94.
- 4 - BIGOTEAU M., LE ROY F. (textes réunis par), 1999, *Territoire*, Séminaire Le lien social, Nantes, MSH A. Guépin, 197 p.
- 5 - BEAUCHARD J., 2000, La périurbanisation INSEE des campagnes ou une lecture arbitraire de la mobilité, in *Des campagnes vivantes : un modèle pour l'Europe ?*, Nantes, Cestan-Igarun, 696 p.
- 6 - GUERMOND Y., 1970, Le Roumois, *Norais*, pp. 465-502. Cet article reprenait un rapport rédigé à la demande de la Mission d'Études Basse-Seine sur "l'espace rural et le développement urbain", preuve que les problèmes de relations, découpages et recouvrements ne sont pas d'aujourd'hui !
- 7 - Rencontres nationales des agglomérations, DATAR et AMGVF, Paris, 22 juin 2000, 322 p. + annexes. 14 sites témoins ont été retenus et analysés sous la forme de récits, analyses et synthèses, dont Nantes-Saint-Nazaire.
- 8 - RENARD J., 2000, Nantes, métropole inachevée ?, *L'Information Géographique*, n° 2, pp. 117-133.
- 9 - Brochure de la DDE de Loire-Atlantique, 1996, *L'archipel nantais*, 28 p.
- 10 - Encore que le non-rattachement à la communauté urbaine de Nantes pourrait faciliter la mise en réseau des villes de l'Ouest autour de ce projet et notamment faire tomber les réticences des élus rennais pour le choix de ce site.
- 11 - Dans un article récent de la revue *Études foncières* (n° 83, 1999) C. Bersani parle "du retour de l'État gendarme". Et elle argumente pour démontrer que pour gérer au mieux les interdépendances entre les systèmes de déplacement et les

caractéristiques de l'urbanisation, il faut contrôler l'extension de la "tache urbaine", et qu'il y a rejet par les citoyens d'un cadre de vie urbain dense. Il faut donc gérer ces contradictions. Elle postule la nécessité d'une gestion en réseau des fonctions métropolitaines à peine "d'anschluss" sur les villes et campagnes environnant la ville-centre.

12 - C'est ce à quoi tente de répondre Yves Jean à partir des configurations socio-spatiales du Poitou-Charentes in "Espaces périurbains : entre développement autonome et opposition à l'agglomération," *Acta Géographica*, numéro hors série : le géographe acteur politique, 1999, pp. 106-119.