

Le Grenelle de l'Environnement a-t-il clos la question périurbaine en France, considérant qu'il s'agit désormais d'en finir avec la logique de périurbanisation et de densifier, donc de résorber, les espaces périurbains existants ? Ou bien au contraire, a-t-il ouvert la perspective passionnante d'une réinvention radicale de nos modes d'habiter et de leurs rapports à l'environnement ?

Depuis plus de quarante ans, la question périurbaine, qu'on l'ait nommée comme telle ou autrement, fait débat en France (et en Europe), dans les sphères de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires. Rarement un phénomène a fait l'objet d'un tel divorce entre la France telle qu'elle se transforme et le monde professionnel public concerné.

En revenant sur l'observation cartographique de la périurbanisation dans tous ses états, les auteurs de cette étude souhaitent avant tout poser les termes d'une controverse mal identifiée et ouvrir des perspectives nouvelles pour les politiques publiques.

Leur travail s'est inscrit dans celui, plus large, du groupe de prospective sur « les futurs périurbains de la France en Europe », conduit en 2007-2008 par Martin Vanier pour la DIACT.

*

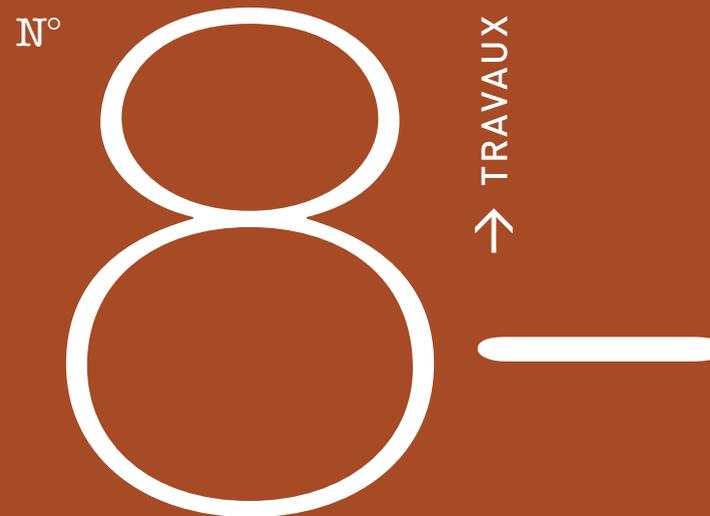
Avec *Travaux*, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) propose une collection destinée à diffuser et à valoriser une partie des études qu'elle lance chaque année. En publiant les contributions d'universitaires, de consultants ou de groupes de prospective qu'elle sollicite, la DIACT souhaite ainsi alimenter et éclairer les différents débats que suscite l'aménagement du territoire.

La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrancaise.fr

Prix : 12 €
Imprimé en France
DF : 5 TD12780
ISBN : 978-2-11-007260-3



La périurbanisation : problématiques et perspectives



La périurbanisation : problématiques et perspectives

EMMANUEL ROUX ET MARTIN VANIER

DIACT
DF

La
documentation
Française

DIACT

La périurbanisation : problématiques et perspectives

EMMANUEL ROUX ET MARTIN VANIER

Collection TRAVAUX

Dirigée par Jean-Benoît Albertini

Comité de pilotage : Stéphane Cordobès, Lise Fournier,
Philippe Matheron, Florian Muzard, Muriel Thoin.

Préambule

Une masse considérable d'études, de recherches et d'analyses a été livrée en France, et ailleurs dans le monde, depuis plus d'une trentaine d'années sur la question périurbaine. Pourtant, celle-ci reste posée, et ses réalités, sociales, économiques, environnementales, sont l'objet de fortes controverses.

La DIACT a confié la conduite d'un groupe de prospective sur « les futurs périurbains de la France en Europe » aux chercheurs de l'UMR PACTE des universités de Grenoble, sous la responsabilité de Martin Vanier. Un groupe d'une trentaine d'experts, universitaires, géographes et urbanistes, économistes et agronomes, chargés d'études et de missions, ou consultants, a été constitué.

Le présent travail est une première contribution à la réflexion prospective, et vise à faire l'état des problématiques concernant la périurbanisation et la périurbanité, afin d'en renouveler les approches. Il ne s'agissait pas de rassembler ici des connaissances acquises

et connues dans un descriptif exhaustif, mais uniquement de poser des jalons pour changer le regard sur des territoires dont la dimension périurbaine est le plus souvent orpheline de politiques publiques. La question périurbaine est posée, mais laquelle ?

Comme toute contribution scientifique, *a fortiori* à vocation prospective, ce travail n'engage que ses auteurs.

Ceux-ci remercient la DIACT pour son soutien et ses contributions au travail collectif.

Ont également participé à l'élaboration de ce travail :

Jean-Claude Bontron (Segesa),

Jean-Pierre Chéry (UMR Tetis, AgroParisTech),

Dominique Deléaz (Cete, Lyon),

Sylvie Duvillard (UMR Pacte),

Mathieu Esterni (i-tem consultant),

Karine Hurel (DIACT),

Sophie Louargant (UMR Pacte).

Sommaire

Préambule

Introduction : le périurbain, un sujet de controverses 6

- 1_ Eléments de controverses
- 2_ Mise en perspective
- 3_ Formulations problématiques
- 4_ Méthodologie

1_ La dynamique globale du système 10

Introduction

- 1_ Un zonage utile mais discuté
 - 2_ En quête du tiers-espace
 - 3_ L'étalement résidentiel : une autre périurbanisation
 - 4_ L'espace de la densification de population
 - 5_ Peuplement : la grande redistribution
 - 6_ Le périurbain comme problématique européenne
- Dix points pour éclairer la controverse sur la dynamique du système

2_ L'identité sociale et sociétale 30

Introduction

- 1_ L'espace des familles : du rêve et de la réalité
du « jardin d'enfants » périurbain
- 2_ L'espace de la jeunesse
- 3_ Revenus fiscaux : un gradient périurbain
- 4_ L'introuvable société périurbaine

- 5_ Femmes périurbaines : mères et salariées
 - 6_ Le logement individuel, au cœur de la controverse
 - 7_ Bi-motorisation : la marque de la mobilité périurbaine
 - 8_ Transactions immobilières : de la différenciation à la ségrégation ?
- Dix points pour éclairer la controverse sur l'identité sociale et sociétale du périurbain

3_ La qualité spatiale en question 50

Introduction

- 1_ La France (régionale) des propriétaires
 - 2_ Un espace à bâtir
 - 3_ Le périurbain ou la campagne urbaine : l'exemple de la région lyonnaise
 - 4_ Périurbain, agriculture et forêts : vers une « périruralité » assumée
 - 5_ Artificialisation : vrai et faux débat
 - 6_ Le périurbain, un espace non exempt de risques
 - 7_ Quelle Europe périurbaine
- Dix points pour éclairer la controverse sur la qualité spatiale du périurbain

4_ La responsabilité des acteurs 68

Introduction

- 1_ La quête du gouvernement pertinent
 - 2_ Les nouveaux Plans locaux d'urbanisme au front de la nouvelle périurbanisation
- Dix points pour éclairer la controverse sur la responsabilité des acteurs

Conclusion 82

Composition du groupe de prospective 86

Introduction

Le périurbain, un sujet de controverses

1_ Éléments de controverses

De la périurbanisation, on entend dire tout et son contraire. Que le processus est, pour l'essentiel, désormais derrière nous, ou qu'il se poursuit de plus en plus en profondeur dans les territoires. Qu'il équivaut à une sorte d'urbanisation généralisée, ou qu'il représente une nouvelle ère de la vie des campagnes. Qu'il n'est qu'une dégénérescence, à corriger, de la vieille relation villes – campagnes, ou qu'il signale un dépassement de cette relation. Qu'il étale et dédensifie l'urbain, ou qu'il fabrique de nouvelles polarités périphériques. Qu'il signifie une société de plus en plus ségréguée, par l'inégale mobilité, ou qu'il est à l'image de la diversité sociale toute entière. Qu'il est majoritairement subi, ou fondamentalement choisi. Qu'il cache la richesse loin des villes, ou qu'il en expulse les ménages fragiles. Qu'il est le triomphe de l'individualisme, ou qu'il stimule des autonomies communautaires. Qu'il alimente la catastrophe environnementale, ou qu'il invente une écologie de la petite échelle. Qu'il met en échec la solidarité des bassins de vie, ou qu'il en structure de nouvelles. Qu'il n'est pas durable, mais qu'il va durer.

Toutes ces affirmations contradictoires sont étayées par l'observation et la mesure, et toutes sont recevables. Qu'on songe aux puissantes contradictions de la ville dans lesquelles nous avons appris à vivre : le périurbain n'est pas moins équivoque.

Mais d'abord, de quoi parle-t-on ? Du processus (périurbanisation) ou du produit (périurbanité) ? De cette espèce de banlieue à l'ère de l'automobile qui accumule les couronnes autour de toutes les agglomérations, poursuivant leur histoire, ou de l'étalement, résidentiel d'abord, fonctionnel ensuite, qui touche les espaces jusqu'alors les plus en retrait ? D'une défaite de l'aménagement et de l'urbanisme, ou de leur produit le plus populaire ?

Faisons le pari que de la controverse sur ces questions naîtra la prospective requise pour la compréhension d'un phénomène qui nous excède dans les deux sens du terme.

2_ Mises en perspective

En première analyse, diverses hypothèses, complémentaires ou contradictoires, étaient possibles pour stimuler notre travail prospectif :

→ l'hypothèse d'une intensification de la métropolisation, de plus en plus attractive, sélective, discriminante, maintenant les espaces de l'entre-deux métropolitain dans une situation de marge et de report. C'est la voie de la compacité, qui signifierait une des fins possibles du processus de périurbanisation, mais augurerait assez mal de l'avenir du stock périurbain ;

→ l'hypothèse d'une métropolisation au contraire extensive et de plus en plus diffuse, très en profondeur dans les territoires, conformément au bouleversement des valeurs de la distance. C'est la voie plutôt tendancielle, mais sur laquelle les acteurs publics semblent résolus à dresser des obstacles, au moins dans les discours et les intentions ;

→ l'hypothèse d'une « métapolisation », intégrant dans un même système spatial fonctionnellement solidaire et polycentrique la quasi totalité des territoires et leurs pôles urbains de taille et de rôles variés. C'est la voie de la réconciliation des contraires, trop vertueuse pour être honnête, mais forcément attirante pour quiconque aspire à une politique d'aménagement ;

→ l'hypothèse d'une mutation autonome des campagnes leur donnant, même dans un système « métapolisé », une place revivifiée par les pratiques habitantes et les stratégies économiques, en particulier post-agricoles. C'est la voie d'un renversement maintes fois annoncé et jamais vraiment constaté, mais qui sort la question périurbaine du tropisme citadin : et si elle était plutôt « périrurale » ?

→ l'hypothèse de l'empire des réseaux, transformant radicalement la petite fabrique des territoires et ses acteurs, les perspectives de sa recomposition, les bases de sa gouvernance et les formes de ses gouvernements. C'est la voie du chamboulement post-territorial, qui fait courir un frisson d'incrédulité dans le monde politique et technique des territoires, mais que serait la prospective sans frisson ?

3_ Formulations problématiques

Aucune de ces hypothèses n'est à écarter *a priori*, et beaucoup d'autres entrées en prospective sont également possibles pour imaginer les futurs périurbains, par exemple en partant d'une prospective de l'agriculture et de ses espaces.

Dès lors, rien ne serait plus stérile que d'enfermer l'exercice prospectif dans une finalité relevant de conceptions marquées par les tensions du moment. Rien ne serait moins utile que de le limiter à une seule définition et un seul zonage, même officiel. Il est entendu que la périurbanisation est, pour l'heure, statistiquement mesurée par l'extension de bassins d'emploi, baptisés aires urbaines, mais cela est très loin de résumer toute la réalité des processus à l'œuvre. De même, il est acquis que la périurbanisation heurte frontalement les principes aujourd'hui dominants du développement durable. Mais cela ne peut constituer l'unique motif problématique pour l'interroger et, surtout, pour renouveler le questionnement.

Pour préparer la prospective et organiser la controverse, nous avons donc choisi d'éclairer la question de quatre façons, étant entendu que l'ensemble assume ses inévitables lacunes :

1. **la dynamique globale du système** dans lequel s'inscrit l'avenir du processus de périurbanisation, comme celui du stock périurbain ;
2. **l'identité sociale et sociétale** qui est en jeu dans cette dynamique : diversité ou sélection, spécificité ou banalisation, utilité monofonctionnelle ou plurielle ?
3. **la qualité spatiale** de ce cadre de vie à la fois si recherché et si contesté : quelles ressources pour un projet périurbain assumé comme tel ?
4. **la responsabilité des acteurs** : quelles coalitions d'acteurs sont de fait à la manœuvre, ou susceptibles d'impulser de nouvelles orientations stratégiques ?

4_ Méthodologie

Chacune de ces problématiques fait l'objet de représentations cartographiques qui nous ont semblé particulièrement significatives. Elles ne prétendent pas décrire méthodiquement tous les aspects de la société périurbaine ou de leur mise en espace : il ne s'agit donc pas d'un atlas

périurbain, mais seulement d'une étude cartographique nouvelle, destinée à changer le regard sur une réalité plus complexe et plus riche qu'on aurait tendance à l'admettre aujourd'hui.

Comme toujours, le choix des cartes tient beaucoup à la disponibilité de données géoréférencées et à leur « fraîcheur ». L'ambition d'une cartographie fine et pertinente se heurte souvent à la rareté ou obsolescence de données statistiques : une demi-douzaine de bases de données ont été sollicitées (RP et Inventaire communal, fichier SITADEL, fichier de la Direction générale des impôts -DGI-, fichier des ASSEDIC, Corine Land Cover et Spot Thema, base PERVAL, base GASPARG, fichiers de la Direction générale de collectivités locales - DGCL- et de la Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction - DGUHC).

La maille communale et la maille cantonale ont été privilégiées non pour légitimer ces découpages administratifs mais pour obtenir des images précises, supportant des zooms régionaux susceptibles de montrer les phénomènes à l'échelle des espaces du quotidien.

Une couverture nationale a été préférée à une cartographie par zonages, afin d'ouvrir le champ de l'analyse de phénomènes improprement rassemblés par le terme de périurbain, mais qui annoncent peut-être des changements profonds dans les rapports de la société à ses espaces.

Enfin, chaque carte, ou groupe de cartes, fait l'objet d'une méthode de commentaire sensiblement identique :

- que montre la carte ?
- quelles sont les logiques sous-jacentes ?
- quels problèmes de politiques publiques sont posés ?

1-
La dynamique
globale
du système

Introduction

Périurbain, périurbanisation : comment se saisir de l'espace et/ou de la société qui le définit par ses comportements ? À cette question de définition préalable, nous aurions pu répondre par un repli sage sur le zonage officiel qui désigne aujourd'hui les communes périurbaines. Le reste du travail en aurait été simplifié : il aurait suffi de passer au crible de ce zonage la série d'indicateurs ici mobilisée pour déterminer leur degré de spécificité périurbaine. C'eût été renoncer à interroger un processus et une réalité socio-spatiale qui ne nous semblent précisément pas « tenir » dans le zonage officiel. En partant d'une critique positive de ce zonage,

dont l'intérêt est indéniable au regard des objectifs qui lui étaient fixés – pour le dire vite : donner un nouvel horizon urbain au déploiement d'une intercommunalité rénovée – nous avons préféré repartir d'observations fondamentales des facteurs ou expressions basiques de la dynamique globale du système des territoires : occupation des sols, évolution du peuplement, densités. Critères d'observation simples mais efficaces qui sont parfois utilisés dans d'autres pays européens pour décrire des réalités intermédiaires, hybrides, dérangeant l'ordonnement classique des villes et des campagnes.

Ce premier parcours cartographique montre qu'il n'existe pas une seule modalité de périurbanisation, mais que le phénomène se déploie aussi désormais ailleurs que dans la périphérie des villes et autrement que sous la forme d'une urbanisation au sens propre. De quoi contester le terme même de « périurbanisation », qu'on continuera cependant à utiliser, en attendant mieux.

1_

Un zonage utile mais discuté

Saisir la réalité périurbaine dans la dynamique globale des territoires en France impliquait de proposer un zonage statistique, ce qui fut fait en 1994 par le Zonage des aires urbaines et rurales (ZAUER) de l'INSEE, aujourd'hui largement utilisé. Ce zonage propose trois catégories de communes périurbaines (carte 1):

- les communes périurbaines des aires urbaines sont celles qui ne font pas partie d'une unité urbaine, ou agglomération, de plus de 5 000 emplois au lieu de travail (dite pôle urbain), mais dont plus de 40 % des actifs sortent de la commune pour aller travailler dans une des communes de l'aire urbaine construite de façon itérative autour de ce pôle urbain et en référence au seuil de migrations alternantes en question ;
- les communes périurbaines des aires d'emploi de l'espace rural sont repérées de la même façon, mais autour d'unités urbaines, ou communes, de 1 500 emplois au lieu de travail (dites pôles ruraux) distinctes des aires urbaines ;
- les communes périurbaines multipolarisées sont celles dont 40 % des actifs partent travailler chaque jour dans deux pôles urbains ou plus ; elles sont donc des interfaces, ou des zones de partage, entre aires urbaines.

Cette première vision de la périurbanisation est, par construction, à l'image du fait urbain en France. Les conurbations fonctionnelles (grappes d'aires urbaines) se sont généralisées

à l'est de l'axe historique Le Havre - Marseille, tandis que la France de l'ouest montre encore une logique grossièrement christallerienne (1), avec un semis dense et hiérarchisé de plaques périurbaines correspondant à chaque pôle distinct.

Cette image, qui n'est rien d'autre que l'extraction périurbaine des aires urbaines et des zones d'emploi de l'espace rural, souligne à la fois l'omniprésence du fait périurbain et le glissement rapide d'une logique de couronnes à une logique de contacts : l'archipel périurbain couvre largement des régions comme la Normandie, l'Alsace, Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais, sans parler du système francilien. De toutes les catégories de communes, celle des communes multipolarisées connaît la plus forte croissance.

Mais cette image n'est qu'une construction statistique et elle soulève deux débats.

Le premier débat porte sur les seuils choisis (5 000 et 1 500 emplois pour les pôles urbains et ruraux, et 40 % pour les aires) et sur la technique de construction du zonage, dite « par rebonds » (principe d'itération) : certains arguent qu'on surestime ainsi la réalité périurbaine, au risque de conduire rapidement le ZAUER au même destin que le défunt zonage des Zones de peuplement industriel ou urbain (ZPIU) ; d'autres regrettent au contraire l'absence d'un double zonage (40 et 20 %) qui aurait permis une lecture prospective de la périurbanisation, ou bien l'abaissement du seuil des pôles ruraux (de 2 000 à 1 500 emplois) qui survalorise la polarisation rurale. N'oublions pas que la carte des « Territoires vécus » qui officialise le ZAUER fut construite conjointement par l'INSEE et l'INRA.

Le second débat, plus fondamental, porte sur la nature même de la périurbanisation.

1. De la théorie des places centrales du géographe allemand Walter Christaller (1933), fondée sur une stricte hiérarchie fonctionnelle des pôles urbains qui construit un espace de zones d'influence emboîtées.

Carte 1. Les espaces périurbains en 1999 (définition INSEE)

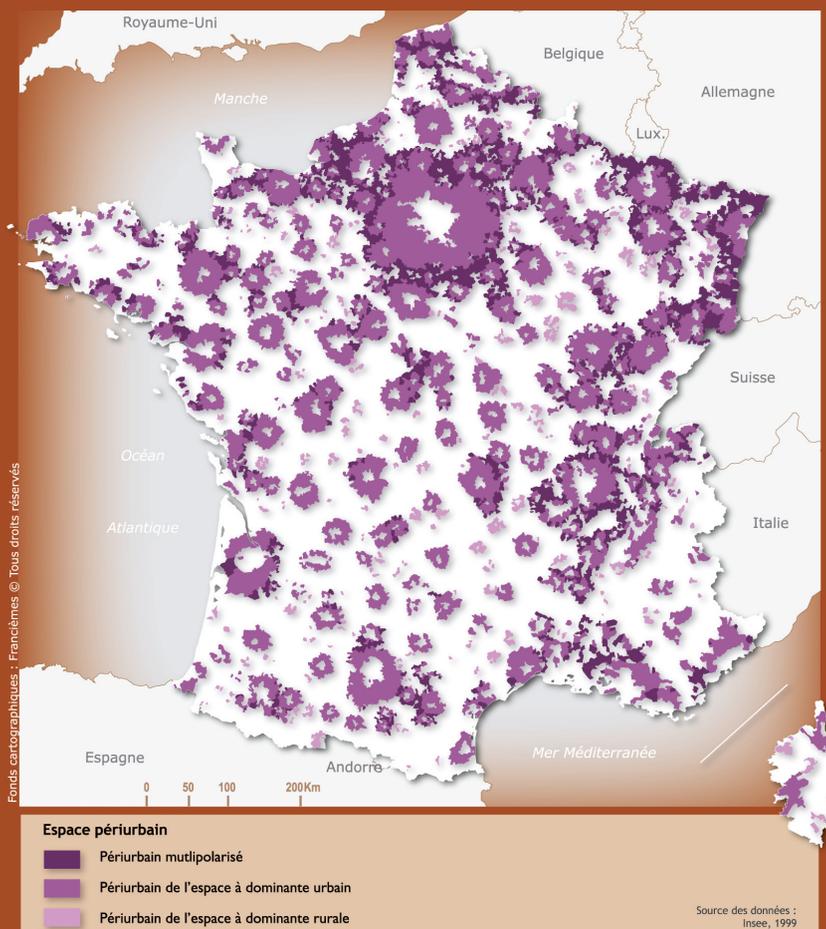
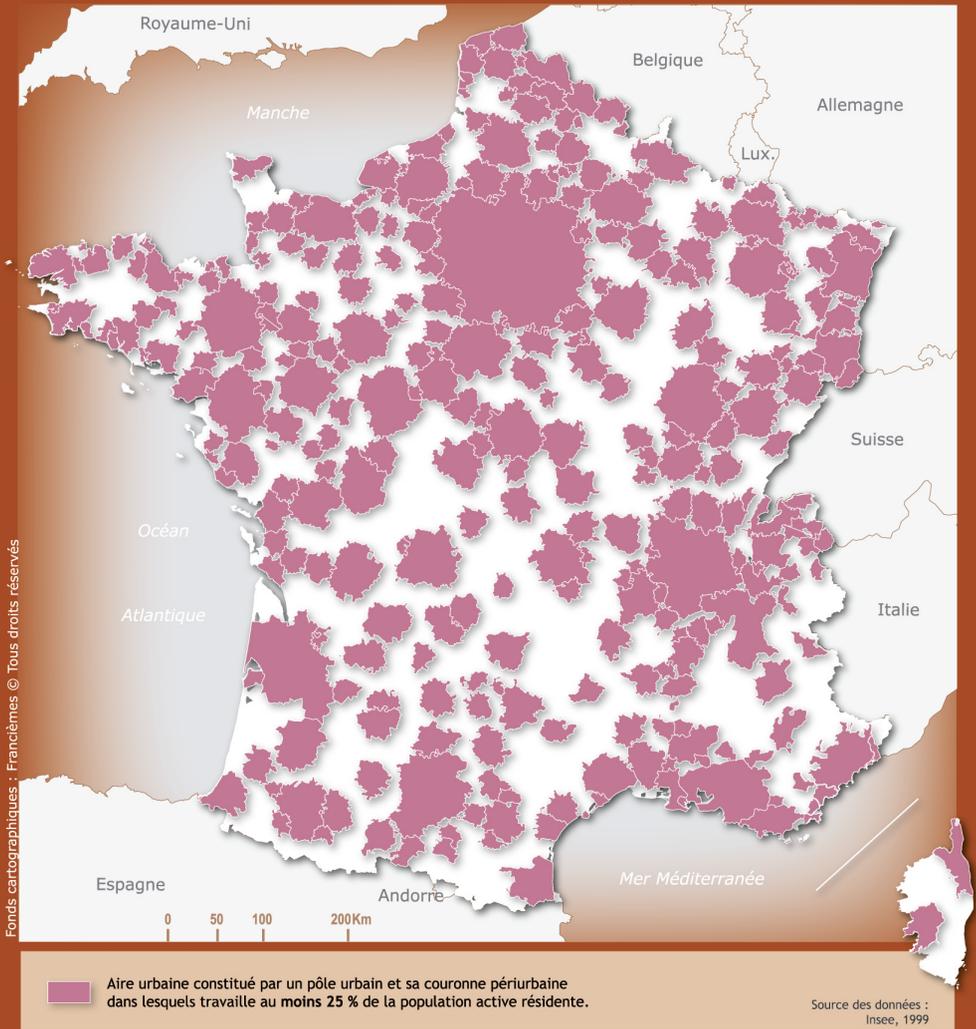


Tableau 1. La place du périurbain en France métropolitaine

	Part dans la population totale	Part dans l'emploi total	Part dans le nombre total de communes
Communes périurbaines des aires urbaines	16 %	9,1 %	29,5 %
Communes périurbaines de l'espace rural	0,4 %	0,2 %	2,3 %
Communes multipolarisées	5 %	3,1 %	11,3 %
Total du périurbain	21,4 %	12,4 %	43,1 %

Source des données : INSEE, RP 1999

Carte 2. Demain plus loin ?



2_ En quête du tiers-espace

Exclusivement bâti en fonction de la polarisation de l'emploi et des migrations alternantes, le Zonage des aires urbaines et rurales a le mérite de la simplicité. Mais il ne résume pas toute la diversité des logiques de périurbanisation. Tel n'était d'ailleurs pas son objectif, puisqu'il s'agissait surtout d'affirmer des entités urbaines élargies, justifiant un nouvel élan d'intercommunalité, qui a bien eu lieu.

La carte des aires urbaines au seuil de 25 % des actifs travaillant hors de leur commune de résidence souligne cependant les limites de la simplicité (carte 2). Considérant qu'en 1990, les aires urbaines au seuil de 25 % de migrations alternantes préfiguraient généralement les aires urbaines à 40 % constatées en 1999, on est enclin à reprendre le même raisonnement, pour voir dans cette carte des aires urbaines au seuil de 25 % en 1999, la carte des aires urbaines réelles, au sens officiel, en 2008, en attendant sa confirmation par la vague complète des cinq premières enquêtes annuelles de l'INSEE (2004-2008).

Or cette carte montre une couverture périurbaine quasi complète de régions comme Rhône-Alpes, l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais et, dans une moindre mesure, les deux Normandies, la Franche-Comté, le Centre, la Lorraine, etc. Généralisation du système francilien, ou mort du zonage qui ne discriminerait plus suffisamment l'espace, comme les ZPIU abandonnées en 1990 ? Il y aurait pourtant une preuve de défaillance à contester une seconde fois le thermomètre mesurant la fièvre périurbaine : la température baisse-t-elle pour autant ?

En effet, en tant qu'enjeu de l'aménagement des territoires, la périurbanisation ne se décrit pas seulement par l'intégration fonctionnelle de communes périphériques dans des bassins d'emploi de plus en plus vastes. Elle est ceci, mais elle est aussi, et surtout du point de vue des acteurs locaux, la transformation plutôt mal vécue et mal maîtrisée des modalités d'occupation des sols sous l'effet d'une pression résidentielle, mais aussi économique, qui produit une sorte de campagne semi-urbanisée, un mixte urbain-rural, un espace hybride qui a suscité toute une nouvelle terminologie (rurbanisation, ville diffuse ou ville émergente, espaces intermédiaires, tiers-espace...), mais bien peu de politiques publiques.

Il conviendrait peut-être de tenter de saisir cet espace et sa société par une combinaison de caractéristiques formelles ou fonctionnelles, décrivant une catégorie de communes par leur densité moyenne, la vigueur de la construction et de la rénovation des logements, la part des propriétaires occupants, le solde migratoire annuel, le niveau de services et son renouvellement, la portée des déplacements réguliers, etc. Une critèresologie complexe, donc fragile, susceptible de rassembler des situations géographiques aussi bien dans l'actuel espace à dominante urbaine que dans l'actuel espace à dominante rurale. Avec le risque que cet ensemble hétérogène ne dessine aucune géographie évidente et qu'il se stabilise encore moins que celui que l'INSEE observe par les seules migrations alternantes. Autrement dit un zonage peu opératoire pour l'action publique.

3_ L'étalement résidentiel : une autre périurbanisation

Voici une autre image de la périurbanisation, celle de son expression physique par l'urbanisation du sol (carte 3). Sur fond d'espaces urbanisés (source BD carto), elle fait ressortir les communes où la construction de logements neufs de 1990 à 2006 a correspondu à une surface nouvellement urbanisée de plus de 15 ha, soit plus d'un hectare par an. Sans que l'on puisse dire ici dans le détail si cette urbanisation est malgré tout dense, interstitielle, ou si elle accroît exponentiellement la tache urbaine, le bilan est que ces quinze dernières années 20 % des communes ont consommé 70 % de l'espace urbanisé nouveau.

Par rapport aux cartes précédentes qui montraient la périurbanisation fonctionnelle et non formelle, celle-ci décrit un phénomène à la fois plus limité dans l'espace, très concentré sur les façades littorales et très fragmenté autour de toutes les petites agglomérations existantes.

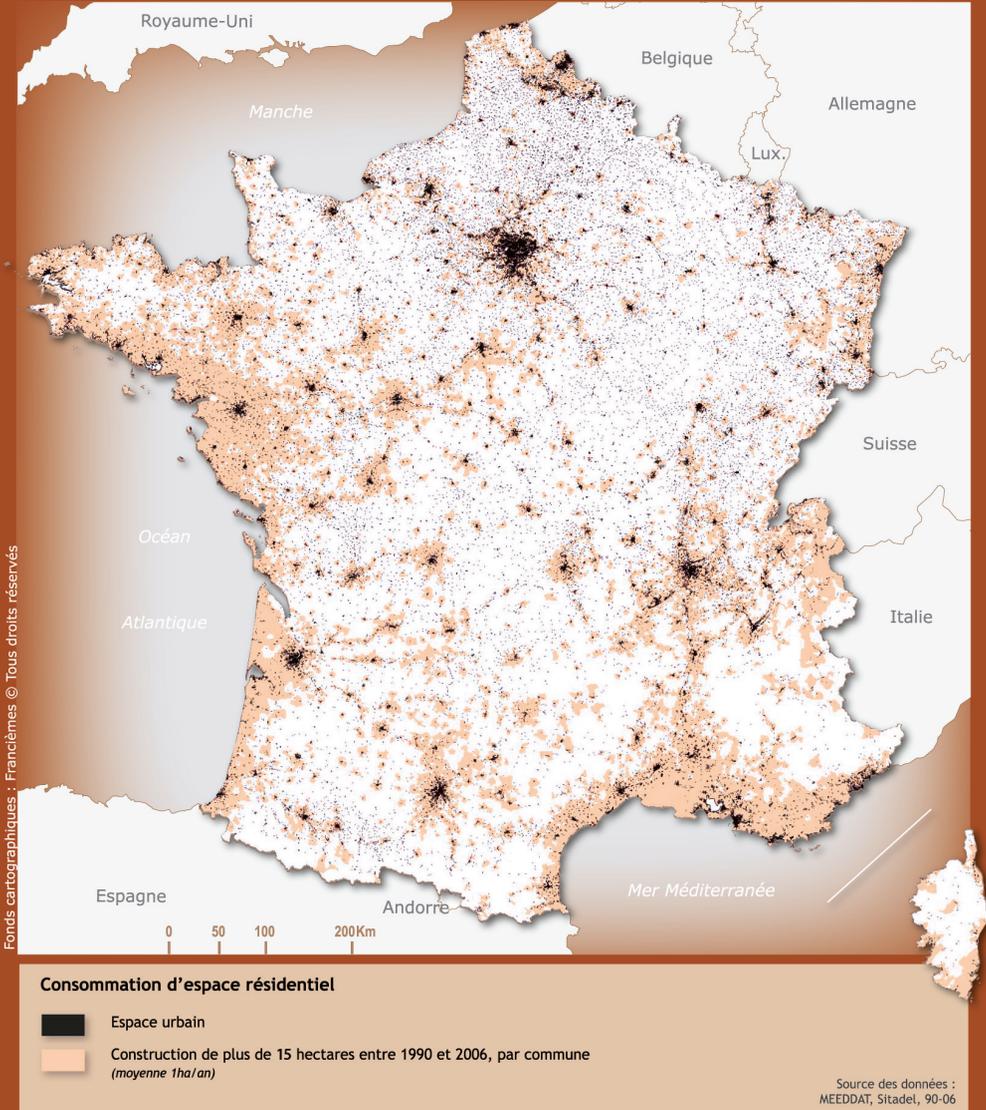
Ce n'est pas la forme en auréoles ou en couronnes – constructions statistiques – qui domine, mais une triple modalité :

- celle d'immenses nappes en cours de densification résidentielle et d'urbanisation, en profondeur sur toute la façade atlantique (sans la Manche) et la façade méditerranéenne, nappes qui débordent de beaucoup les aires urbaines correspondantes de Nantes, Bordeaux, Marseille etc. ;
- celle de linéaments et corridors prolongeant les grandes agglomérations, voire les reliant à une série d'autres plus petites, comme les continuums en voie de formation de Tours - Poitiers - La Rochelle, Orléans - Vierzon - Bourges, ou le tentaculaire système rhônalpin ;
- celle d'une sorte de micro-pigmentation de larges fractions de l'espace rural à partir de toutes ses polarités, particulièrement nette dans tout le bassin aquitain, au sud du Massif central ou aux franges du bassin parisien.

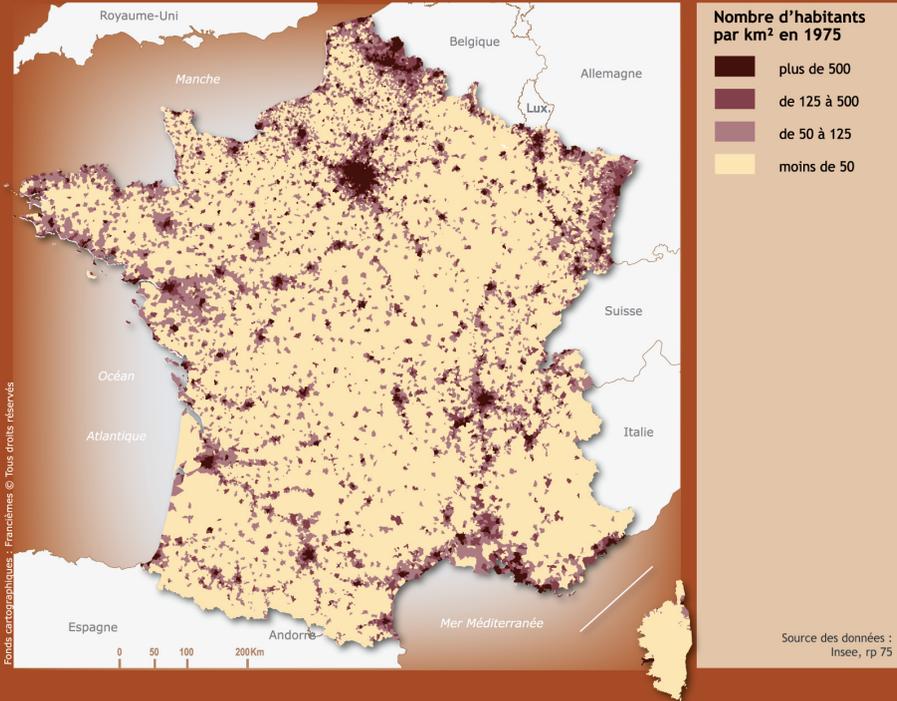
La périurbanisation physique qu'est l'étalement résidentiel est donc à la fois globalement plus restreinte, plus continue parfois, mais aussi plus diffuse et rurale si l'on veut, que le phénomène décrit par le zonage officiel des aires urbaines. Elle s'alimente de toute évidence du regain du développement touristique, dans le cadre de stratégies immobilières complexes (développement spéculatif, internationalisation de la clientèle, bi-résidentialité venant troubler la distinction classique entre résidences principales et secondaires), comme le montre la poussée résidentielle dans les Alpes du nord, le Briançonnais, le Gapençais.

Mais l'information majeure de cette carte est sans doute, a contrario de l'impression laissée par les précédentes, que ce n'est plus dans l'Île-de-France que le phénomène de périurbanisation est le plus consommateur d'espace. La pression, donc les enjeux de régulation publique, sont désormais plus forts dans la plupart des autres régions, avec des situations d'urgence stratégique manifeste à l'ouest et au sud.

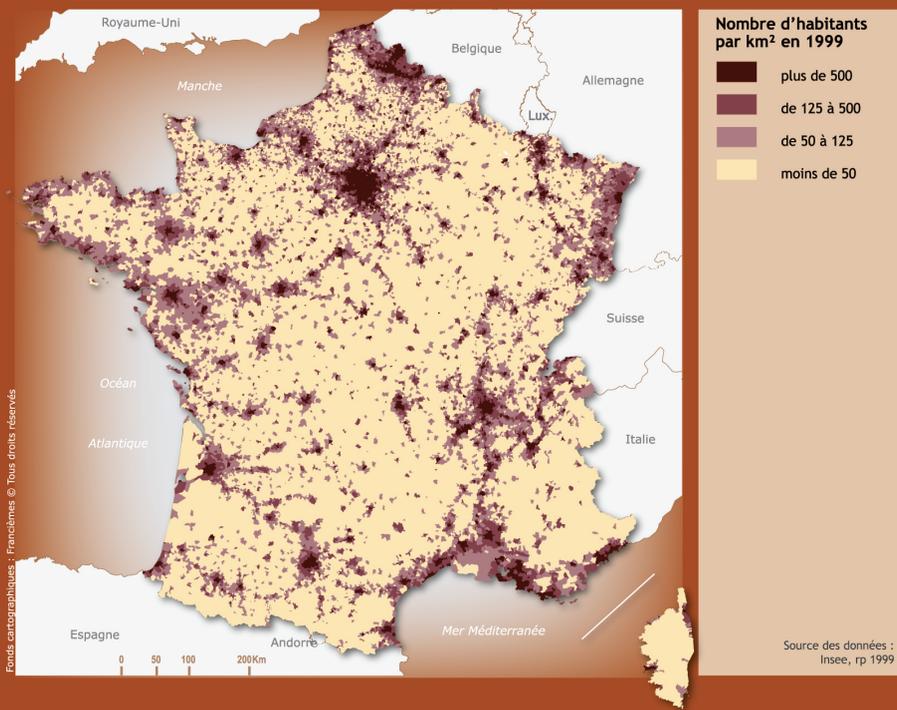
Carte 3. La consommation de l'espace résidentiel entre 1990 et 2006



Carte 4. Densité de population en 1975



Carte 5. Densité de population en 1999



4_ L'espace de la densification de population

Sur les 24 dernières années la densité nationale de population a augmenté de 13,37 %, sans modifier spectaculairement la structure même du peuplement (cartes 4 et 5 ci-contre), mais avec d'importantes redistributions cependant (carte 6, p.21). Une commune sur trois a vu sa densité de population augmenter de plus de 25 % et près d'une sur quatre de plus de 50 %, le plus souvent autour des principales agglomérations métropolitaines.

La densité et la densification de la population et de l'habitat sont aujourd'hui des sujets de débats sociétaux majeurs et de questionnements politiques quant aux choix à opérer dans la gestion locale de l'espace.

Derrière l'apparence des consensus que semblent traduire les grandes orientations des politiques publiques – telles qu'elles ressortent par exemple des engagements du Grenelle de l'environnement – de nombreuses questions demeurent. Elles portent sur l'acceptabilité de la densification ou de son contraire, sur les avantages réels de l'une et de l'autre, sur l'arbitrage entre les coûts collectifs et individuels, sur les capacités de l'action publique en la matière, sur la cohérence de l'injonction à la densification avec les autres impératifs comme le développement, etc.

Le modèle unique de la densification est aujourd'hui politiquement correct. On se voilerait la face à estimer qu'il n'est plus en débat. Le paradoxe est que la périurbanisation est un processus qui dédensifie les villes et agglomérations, mais qui redensifie en profondeur les périphéries rurales et les espaces touristico-récréatifs, notamment de montagne, avec un bilan qui dépend entièrement de l'échelle et de la temporalité auxquelles on l'établit. Si l'on s'en tient aux échelles urbaines classiques, on verra dans la périurbanisation la responsable de la perte de densité. Mais si l'on élargit la focale, on y verra surtout un processus de redistribution des densités.

Sur les 24 années de l'observation, on constate sans surprise que le mot d'ordre du renouvellement urbain n'a pas encore vraiment porté ses fruits. On sait que la tendance au dépeuplement des villes centres s'est majoritairement inversée, mais le bilan sur une génération est quasi nul, par pertes et regains, et on peut douter de l'effet massif des politiques en cours de reconquête urbaine. Rendez-vous dans vingt ans : changement significatif de densités urbaines, ou changement significatif de sociétés urbaines ?

À partir de ces cœurs redistributeurs de densité, on fera cinq observations :

→ **Une redistribution proportionnelle à la taille des agglomérations.** La vigueur du phénomène, à savoir les communes qui ont vu leur densité augmenter de plus de 50 %, et l'extension du phénomène, à savoir leur distribution géographique, sont globalement conformes à la hiérarchie urbaine. C'est ce qu'on pourrait appeler la preuve par l'Ile-de-France, et l'expression spatiale la plus concrète de la métropolisation, dont la périurbanisation est une des dimensions essentielles. Prôner la première et refuser la seconde est a priori paradoxal et nécessiterait une puissante intervention publique pour contrer la logique redistributive à l'œuvre.

→ **350 pôles de redistribution.** En dehors des cœurs métropolitains, qu'elles soient moyennes ou petites, toutes les aires urbaines ont redistribué leur densité en périphérie, avec plus ou moins d'ampleur comme on vient de le dire. Dans la mesure où la France présente un semis dense d'unités urbaines, on comprend que cette redistribution polycentrique prend parfois l'aspect d'une hausse générale des densités comme on peut la lire en Midi-Pyrénées, entre Toulouse et Carcassonne, en Aquitaine (autour de Brive, Périgueux, Cahors, etc.), dans le Choletais.

→ **des couronnes et des couloirs.** Sur le temps long (24 ans), l'organisation en couronnes est évidente, qu'une analyse plus fine et détaillée sophistiquerait selon les aires urbaines. Mais le processus aréolaire tend à fusionner les aires de desserrement, comme dans tout le sud-est, et à faire apparaître des couloirs, façades ou corridors de densité. Celui de l'axe ligérien (Anjou, Touraine, Orléanais), celui du système Saône-Doubs (Chalon – Dijon – Besançon), celui de la Moselle, annoncent des conurbations de villes moyennes auxquelles la France n'est pas encore habituée.

→ **l'explosion des petites communes.** Les communes qui connaissent les densifications les plus fortes (plus de 3 fois supérieures à la moyenne) sont des communes comptant moins de 20 000 habitants, y compris celles encore rurales en début de période, souvent situées à proximité de métropoles, d'échangeurs autoroutiers et d'espaces boisés. Au palmarès de la densification des 24 dernières années le trio spectaculaire de Lognes (+ 5 631 %), Bussy Saint-Georges (+ 1 986 %), Collégien (+ 961 %) de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Mais pour quelques communes prises dans de grands chantiers qui ont conduit à la densification, combien d'autres qui l'ont accueillie sans un véritable urbanisme ?

→ **Une forte différenciation régionale.** Le contraste est cruel, entre régions (Rhône-Alpes / Auvergne, mais aussi Lorraine / Champagne-Ardenne, ou même Nord-Pas-de-Calais / Picardie), et parfois entre départements. Ceci dit, le bilan sur 24 ans peut être trompeur, compte tenu des renversements de tendance récents dont attestent bon nombre d'autres cartes ici présentées. Une fois encore, tout dépend de la temporalité du bilan, qui peut alimenter tantôt le discours de la désertification, tantôt son contraire, celui de l'étalement urbain. C'est ce que montre l'analyse suivante.

Carte 6. Evolution de la densité de population entre 1975 et 1999

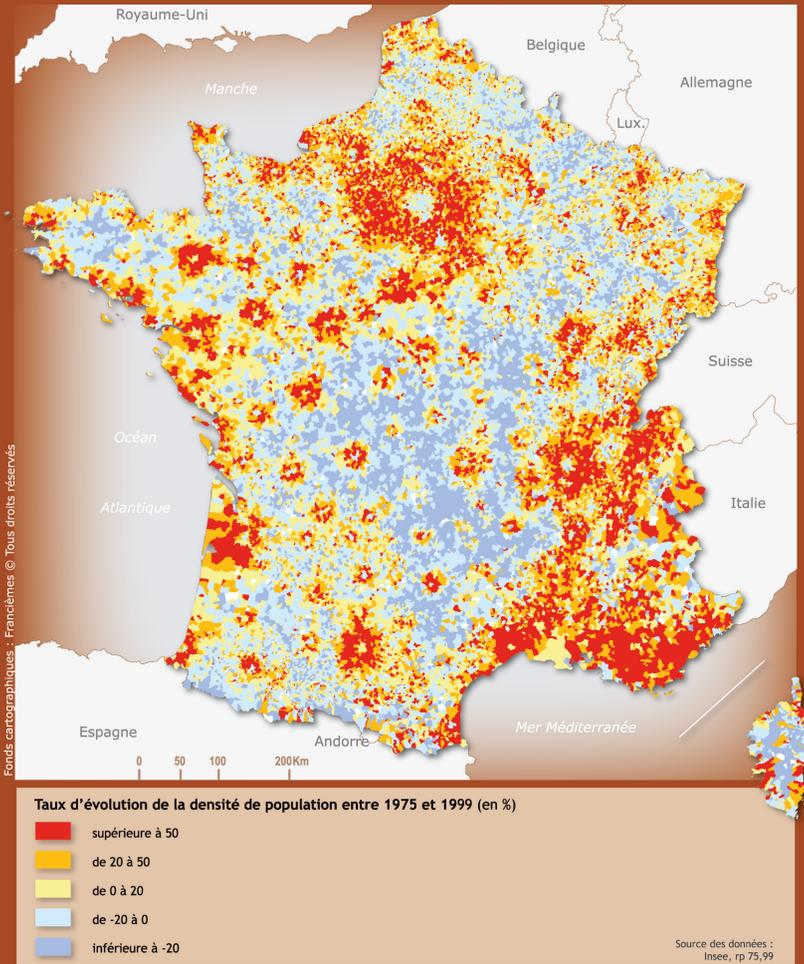
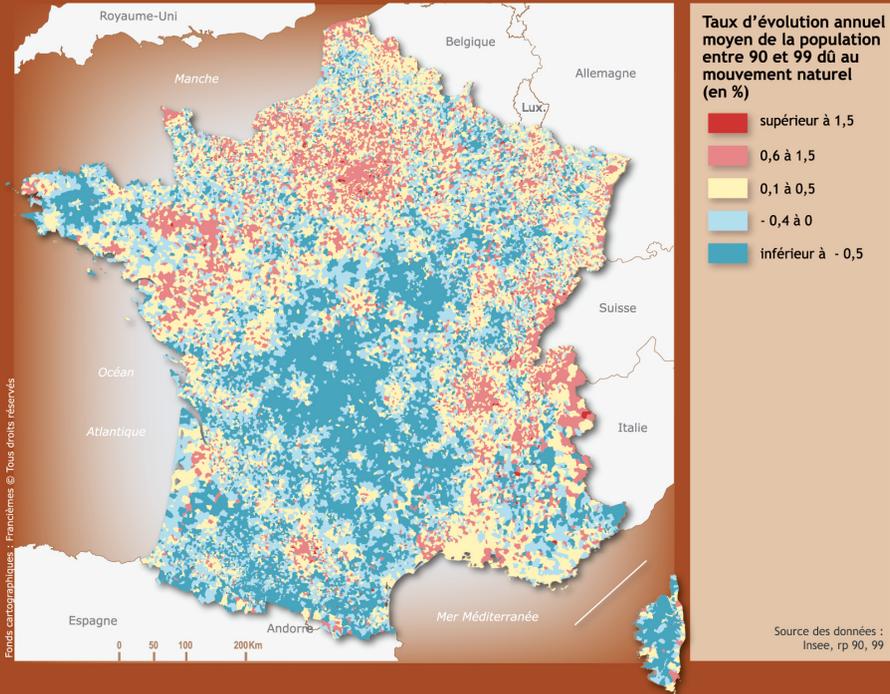


Tableau 2 : Evolution moyenne des densités de population entre 1975 et 1999

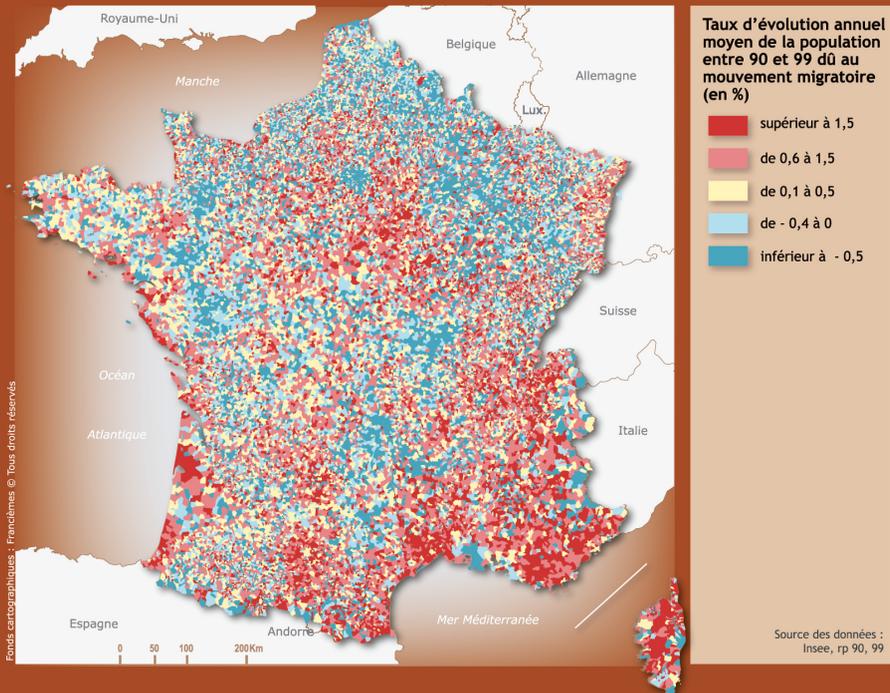
Source des données : Insee, RP 99

Population communale en 1999	Evolution moyenne de la densité de population entre 1975 et 1999	
> à 200 000 hab.	+ 1,0%	Moyenne nationale +13,37%
> à 150 000 hab.	- 1,7%	
> à 100 000 hab.	+ 0,6%	
50 000 à 100 000 hab.	+ 10,4 %	
20 000 à 50 000 hab.	+ 25,1 %	
10 000 à 20 000 hab.	+ 53,6 %	
5 000 à 10 000 hab.	+ 46,9 %	
2 000 à 5 000 hab.	+ 43,4 %	

Carte 7. Le rôle des naissances dans l'évolution de la population entre 1990 et 1999



Carte 8. Le rôle des migrations dans l'évolution de la population entre 1990 et 1999



5_ Peuplement : la grande redistribution

Le jeu entre bilan naturel et solde migratoire est constitutif de tout système de peuplement territorial. Dans une France dont la population totale n'a augmenté qu'au rythme faible de 0,37 % / an entre 1990 et 1999 – rythme cependant exceptionnel en Europe occidentale – c'est, officiellement, la croissance naturelle (0,36 % / an) qui a porté la quasi totalité de ces gains. Mais l'analyse communale montre des mouvements redistributifs internes, donc des soldes migratoires, beaucoup plus significatifs de croissance ou de décroissance locale. C'est que les cartes 7 et 8, ici rendues comparables par une même mise en classes, ne fonctionnent plus du tout sur les mêmes logiques géographiques.

Dans la dernière décennie du siècle passé, la géographie communale du bilan démographique naturel est encore fondée sur l'opposition entre mondes urbain et rural. La structure par âges de ces deux mondes continue de faire du premier un « pays de naissances » – surtout les grandes agglomérations d'ailleurs – et du second un monde finissant, démographiquement parlant. Entre les deux, la France périurbaine de grande périphérie est simplement moyenne. Les rares exceptions à ce schéma séculaire sont d'une part, certaines aires urbaines littorales, terres d'élection des retraités, au bilan naturel atone ou négatif (Nice, Toulon, Perpignan, Bayonne...), d'autre part, des territoires ruraux culturellement très typés et qui demeurent des micros réservoirs démographiques, comme le Haut-Jura, des confins alpins (Haute Tarentaise,

Haute Maurienne, Queyras), et le Choletais.

Toute différente est la géographie communale des soldes migratoires, qui mesure l'attractivité des territoires. La carte n'a plus grand chose de « rurale-urbaine » et peu de systèmes centre-périphérie demeurent apparents. On distingue encore quelques cœurs de grandes régions urbaines qui ont perdu des habitants au profit de leurs nombreuses couronnes (Paris, Lyon, Rennes imperceptiblement), mais dans l'ensemble c'est la grande dispersion qui l'emporte, avec des attractivités régionales ou macro-régionales fortes pour toute l'Alsace, le Grand Sud-Est, Corse comprise, la grande région toulousaine, le littoral atlantique dans sa totalité, un bassin parisien débordant vers le Centre et la Bourgogne, un Massif Central renaissant par le Lot, la Lozère et la Haute-Loire. Il y a des communes fortement attractives dans la plupart des régions, quelle que soit leur position dans le continuum urbain-rural, avec de forts contrastes locaux, comme en Corse, un plébiscite pour le quart sud-est (avant celui pour l'ouest, dans la décennie suivante), et une ancienne « diagonale aride » qui tend à s'effacer.

Ce jeu de grande redistribution, alimenté par les grandes villes et porté en profondeur dans quasiment tous les territoires, est proprement périurbain, non pas au sens classique, centrifuge et limité du zonage officiel, mais au sens d'une diffusion du peuplement toujours plus loin des villes, et toujours plus systématiquement lié à elles.

6_ Le périurbain comme problématique européenne

Il n'existe pas d'appellation européenne unanimement retenue pour qualifier le phénomène de périurbanisation. Pour autant, tous les pays européens sont bien concernés par ce phénomène. Il faut, pour l'heure, se résoudre à prendre en considération des terminologies, constructions statistiques et typologies propres à chaque pays : « suburban », « suburban-rural » ou « rings » au Royaume-Uni ; « banlieues et zones résidentielles de migrants alternants » en Belgique, etc. (cf. tableau 3 « typologies et critères du périurbain en Europe »). La lecture des catégories établies tend à montrer que les espaces périurbains constituent des espaces hybrides : ainsi par exemple, EUROSTAT parle « d'espaces intermédiaires » et l'OCDE d'espaces denses « significativement ruraux ».

Quoi qu'il en soit, il est possible d'indiquer qu'il s'agit d'un phénomène pluriel se rapportant aux liens fonctionnels à la ville (flux quotidiens ou « navettes ») et/ou à la co-existence d'activités de consommation (résidentielle) et de production (agricole notamment), ou encore prenant en compte, selon les pays, des densités de populations « intermédiaires ».

De la revue des définitions statistiques dans les pays d'Europe, il s'avère que le critère des migrations alternantes (des actifs ou totales) est systématiquement retenu, celui-ci variant de 15 à 40 % des actifs selon les pays. Mais on peut également lire des spécificités : le rapport à l'agriculture est pris en compte dans les Pays-Bas, alors qu'il ne l'est plus dans les autres pays ; le Royaume-Uni semble, au plan cartographique, accorder une place prépondérante à ce que l'on peut assimiler au périurbain.

Enfin, plusieurs pays, et non des moins concernés par le phénomène, n'ont aucune définition statistique ou approche politique de l'espace périurbain, comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce. Il semble assez probable que les pays d'Europe du nord-ouest, de forte densité et vieille histoire industrielle, ont construit les catégories propres à comprendre la périurbanisation, tandis que les pays latins à fort héritage rural et très anciennement marqués par l'opposition entre la cité d'une part et l'ager et le saltus d'autre part, n'ont guère d'appétit conceptuel pour l'hybridation des espaces, qu'ils vivent cependant tout autant que les autres.

La France, comme souvent, relèverait-elle de ces deux familles ?

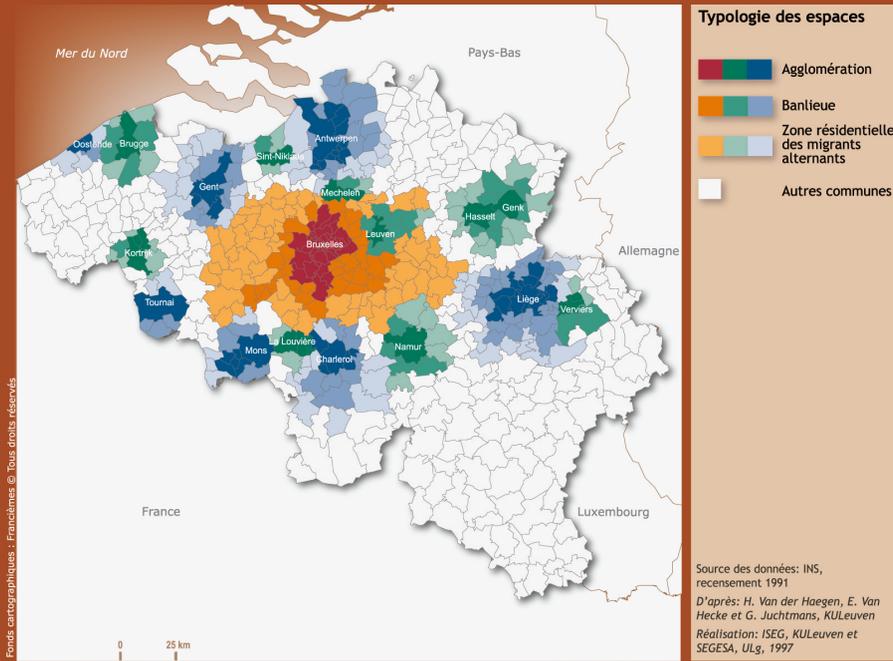
Tableau 3 : Typologies et critères du périurbain en Europe

Source : d'après G. Caruso

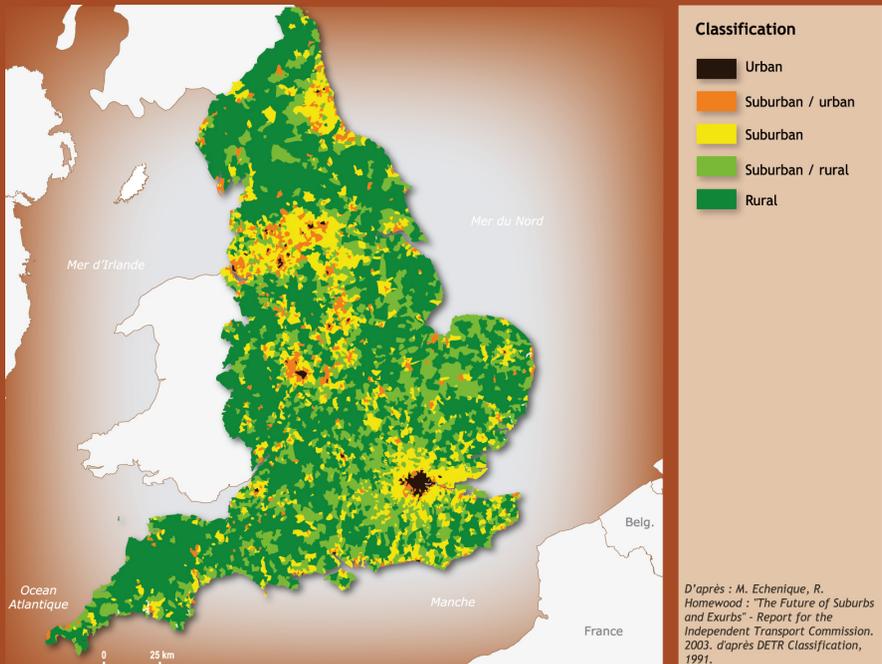
Pays	Type d'espace périurbain (1)	Exemple de critères retenus	% territoire	% population	Réf.
France	Communes périurbaines et multipolarisées	Un seul tenant autour d'un pôle urbain Migr. altern. 40% des actifs résidents	28,5% en 1990 40,8% en 1999	15,7% en 1990 21% en 1999	Zonage aires urbaines et espace rural INSEE 1994
	Espaces ruraux sous influence urbaine	Migr. altern. 20% des actifs résidents	24,3 % en 1990	8,9% en 1990	
Belgique	Banlieue	Migr. alt. 50% du total des mig.alt. 25% d'actifs Migr. écoles Croissance de la pop. Evol. bâti Immigration...	14,1% en 1981 15,5% en 1991	12,7 % en 1981 13,7% en 1991	Régions urbaines et complexes résidentiels urbains (Van der Haegen, 1996)
	Zone de migrants alternants	Migr. alt. 15% actifs résidents	25,2% en 81 23,9% en 91	20,2% en 81 19,9% en 91	
Allemagne	Inner commuter aera	Migr. alt. : 50% total migr. alt.			Stadtregion (Boustedt, 1953 ; BBR, 2000)
	Outer commuter aera	Migr. alt. : 25% total migr. alt.			
Grande-Bretagne	Rings (In Urban Regions and Daily Urban System)	Migr. alt. 15% actifs résidents	36,3% en 1981	26,6% en 1981	Functional Regions CURDS-Newcastle University (Coombes et al. 1982)
Pays-Bas	Commuter (In Urbanised Rural)	Migr. alt Max. 20% actifs masculins agriculteurs	16,2% en 1994	14,9% en 1994	Catégories d'urbanisation bureau national de statistiques néerlandais (1971)
	Urban Rural (In Urbanised Rural)	Max. 20% actifs masculins agriculture	40,5% en 1994	23,3% en 1994	

(1) Classe dans les définitions statistiques recouvrant "du périurbain" en tant qu'espace mixte résidentiel et agricole en relation fonctionnelle avec un pôle urbain par migrations alternantes.

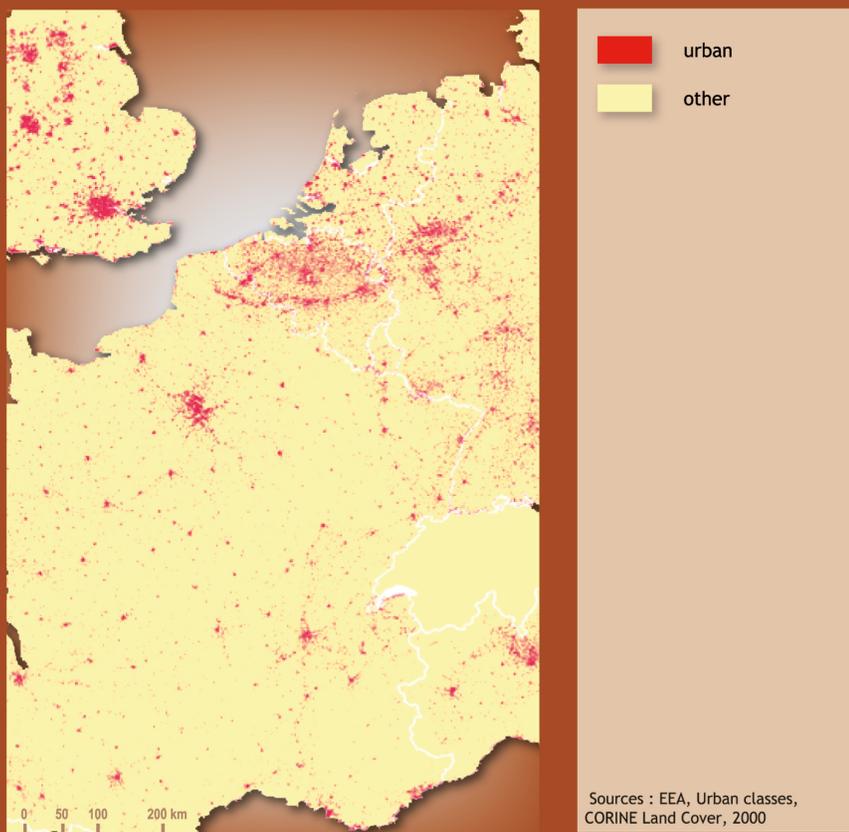
Carte 9. Exemple de typologie des espaces en Belgique



Carte 10. Exemple de classification (DETR) en Angleterre



Carte 11. Morphologie urbaine et périurbaine en Europe du Nord



Par delà les critères retenus, les résultats du programme européen NEWRUR ont permis d'établir que le phénomène périurbain représentait 30 à 50 % de la superficie des différents pays d'Europe et concernait 25 à 35 % de la population.

Cette morphologie périurbaine est hétérogène à l'échelle européenne, comme l'est par ailleurs la morphologie urbaine. Elle varie selon la densité de population, l'héritage de la structure urbaine et de l'habitat, l'ancienneté de la périurbanisation, ou encore l'évolution du dynamisme économique régional voire des contextes de planification. Mais bien que l'on puisse constater un ralentissement depuis les années 1985-1990 de l'étalement urbain, la périurbanisation demeure partout croissante. Les processus qui en sont à l'origine tiennent à des comportements qui apparaissent somme toute similaires dans toute Europe, sans parler du reste du monde : migrations résidentielles,

augmentation de la mobilité, recherche d'espace, en particulier pour les familles avec enfants, quête d'un cadre de vie plus « vert », stratégie de construction de biens publics locaux, puis de défense de ces biens, des qualités et valeurs acquises, etc.

Dans ces conditions, faut-il croire à un ralentissement effectif de l'étalement urbain, ou faut-il considérer que la quête d'espace à vivre, à l'échelle européenne, et notamment parmi les pays en pleine croissance économique de l'Europe orientale, est encore loin d'avoir abouti ?

Dix points pour éclairer la controverse sur la dynamique du système

- 1_ Le phénomène périurbain concerne tous les pays européens.
- 2_ Il n'existe pas de définition commune, ni de bonne manière de l'appréhender spatialement ou de le qualifier.
- 3_ Le phénomène périurbain est quasi exclusivement appréhendé selon la prise en compte des migrations alternantes domicile - travail mais ce n'est pas sa seule dimension.
- 4_ De fait, les zonages officiels ne rendent que partiellement compte du phénomène de périurbanisation.
- 5_ En France, selon l'INSEE, plus de deux communes sur cinq et près d'un quart de la population métropolitaine sont qualifiées de périurbaines, mais cette qualification fait débat.
- 6_ L'étalement résidentiel est l'expression la plus nette de la périurbanisation, bien qu'elle ne se traduise pas toujours par une véritable urbanisation autour des villes.
- 7_ La périurbanisation se poursuit partout, mais elle n'a pas partout exactement le même sens, les mêmes formes ni les mêmes causes.
- 8_ La périurbanisation est fortement différenciée selon les grands contextes régionaux. Elle se développe linéairement, le long des couloirs et des façades, et prend une dimension interrégionale.
- 9_ La périurbanisation n'est pas spécifique aux grandes agglomérations, actuellement ce sont les petites villes de 5 000 à 20 000 habitants qui sont concernées en premier chef par le processus de périurbanisation.
- 10_ La périurbanisation fait advenir une troisième catégorie d'espaces qui ne relève ni des villes ni des campagnes, mais d'une combinaison des deux.

2-

L'identité sociale et sociétale

Introduction

Qu'est ce que le périurbain ? Familles, couples, jeunes, personnes âgées isolées, actifs, retraités, cadres supérieurs, ouvriers, ménages riches, ménages modestes... qui habite le périurbain ? Quelle identité sociale ou sociétale s'y construit ? Doit-on l'observer comme un espace identifiable en tant que tel, qui présenterait en somme des caractéristiques spécifiques ? Ou bien au contraire, est-ce un espace banal sans particularismes sociaux évidents ? Mais alors, faudrait-il aller jusqu'à le considérer, paradoxalement, comme significatif d'une mixité sociale souvent souhaitée par les politiques publiques ?

Les cartes qui suivent dessinent toutes une certaine périurbanité, parfois de façon archétypique, maintes fois décrite, et galvaudée (la résidence individuelle, la bi-motorisation, les familles avec enfants). Mais après une ou deux générations de densification périurbaine progressive, l'image de la commune dortoir des années 1960 ne tient plus. L'emploi a rattrapé l'habitant, les services se sont rapprochés des consommateurs et des usagers, l'attraction

foncière a joué sur d'autres acteurs que le couple avec enfants en quête d'accession à la propriété.

Ainsi, se structure et s'organise progressivement un espace économique et fonctionnel susceptible d'affirmer des spécificités, une territorialité, une utilité propre. D'espace de relégation des fonctions indésirables, ou de report des entreprises les moins stratégiques pour le commandement urbain, le monde périurbain est sans doute en train de passer à une autre étape de sa vie économique et sociale, plus attentive à ses ressources propres. Et comme toujours, la première d'entre elles est bien entendu ses habitants dont les cartes suivantes esquissent le portrait.

1_ L'espace des familles : du rêve et de la réalité du « jardin d'enfants » périurbain

La part des ménages de 4 personnes représente en moyenne 16 % de l'ensemble des ménages en France métropolitaine. Les communes où ces ménages sont surreprésentés dessinent une géographie en tout point comparable à celle déjà rencontrée avec la carte des variations de densité (carte 6, p.21), et plusieurs autres à venir (carte 19 des femmes actives salariées p.40, carte 22 de la « bi-motorisation » p.44 , etc.).

L'effet de couronnes est manifeste, avec une part des ménages de 4 personnes à plus de 20 %, dans une proche périphérie, et une sur-représentation plus modérée (15 - 20 %) en seconde couronne et dans les interstices urbains (carte 12 ci-contre).

L'effet régional de la grande opposition entre les régions fécondes et actives du nord et les régions de retraite au sud ou de départ au centre, est encore visible mais s'efface devant la géographie périurbaine du type de famille qui s'est imposé comme le standard durant la dernière génération.

La carte cantonale du taux de couple avec enfants dans les ménages (carte 13 ci-contre) confirme que les couronnes périurbaines correspondent aux espaces privilégiés de résidence des familles avec enfants. Cette fois, l'opposition entre le tiers nord du pays et sa moitié sud, si l'on excepte la région Rhône-Alpes, est plus marquée.

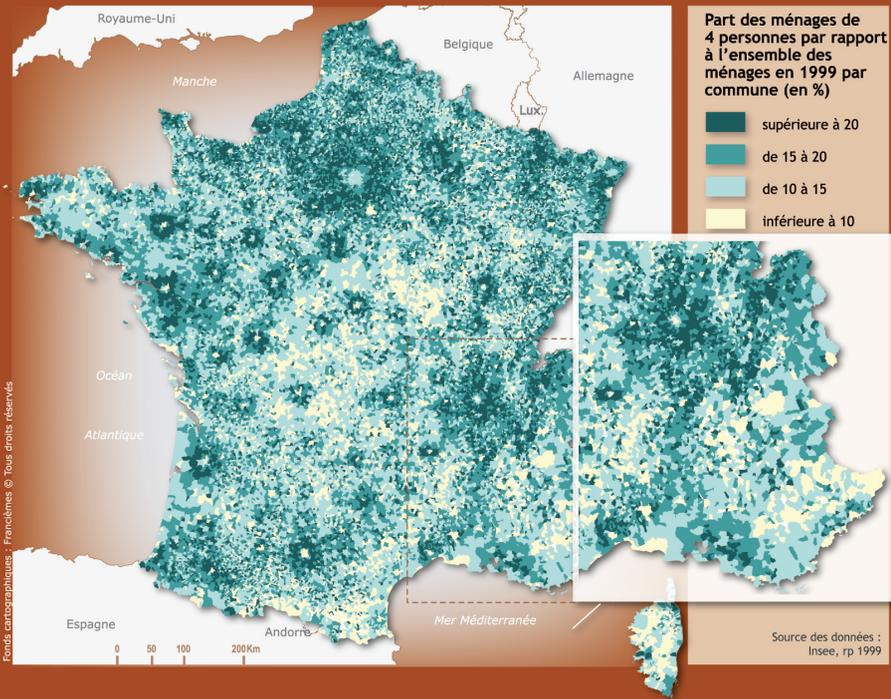
De toute évidence, la famille type du couple avec un ou deux enfants est un marqueur périurbain : les villes demeurent des « pays de naissance » (carte 7, p.22), tandis que le périurbain est, au risque de choquer, une sorte de « pays d'embouche ». Derrière cette analogie un peu brutale, il y a l'accumulation, parfois défailante cependant, des conditions matérielles et de services jugés plus favorables à la vie familiale que celles d'autres types d'espaces.

On sait les arrangements individuels (et au sein de chaque ménage) que ce choix résidentiel impose au plan des déplacements et de la mobilité d'abord, et donc au plan de l'accessibilité à un certain nombre de services plutôt d'agglomération. Il demeure clair que la périurbanisation correspond à un moment dans la trajectoire résidentielle des ménages et exerce un puissant attrait à cette étape de la vie d'une famille.

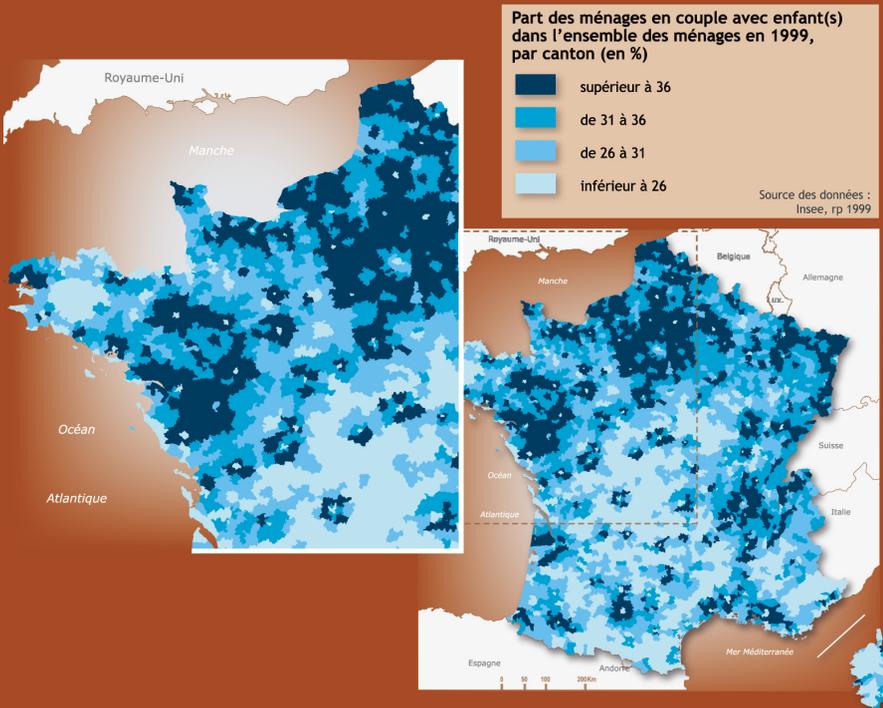
Or, le couple avec deux enfants n'a pas vocation à demeurer l'horizon familial idéal et les schémas familiaux peuvent évoluer très vite. La catégorie ne pèse déjà plus que pour un sixième des situations. On a peut-être là un des facteurs démographiques essentiels d'un ralentissement de la périurbanisation, qui s'est beaucoup alimentée du rêve de la famille type, par ailleurs plutôt bousculé ces derniers temps.

Historiquement, la périurbanisation s'avèrera peut-être la forme résidentielle d'une période démographique assez particulière qui aura vu s'imposer dans les standards sociétaux, et de consommation, la famille avec deux enfants.

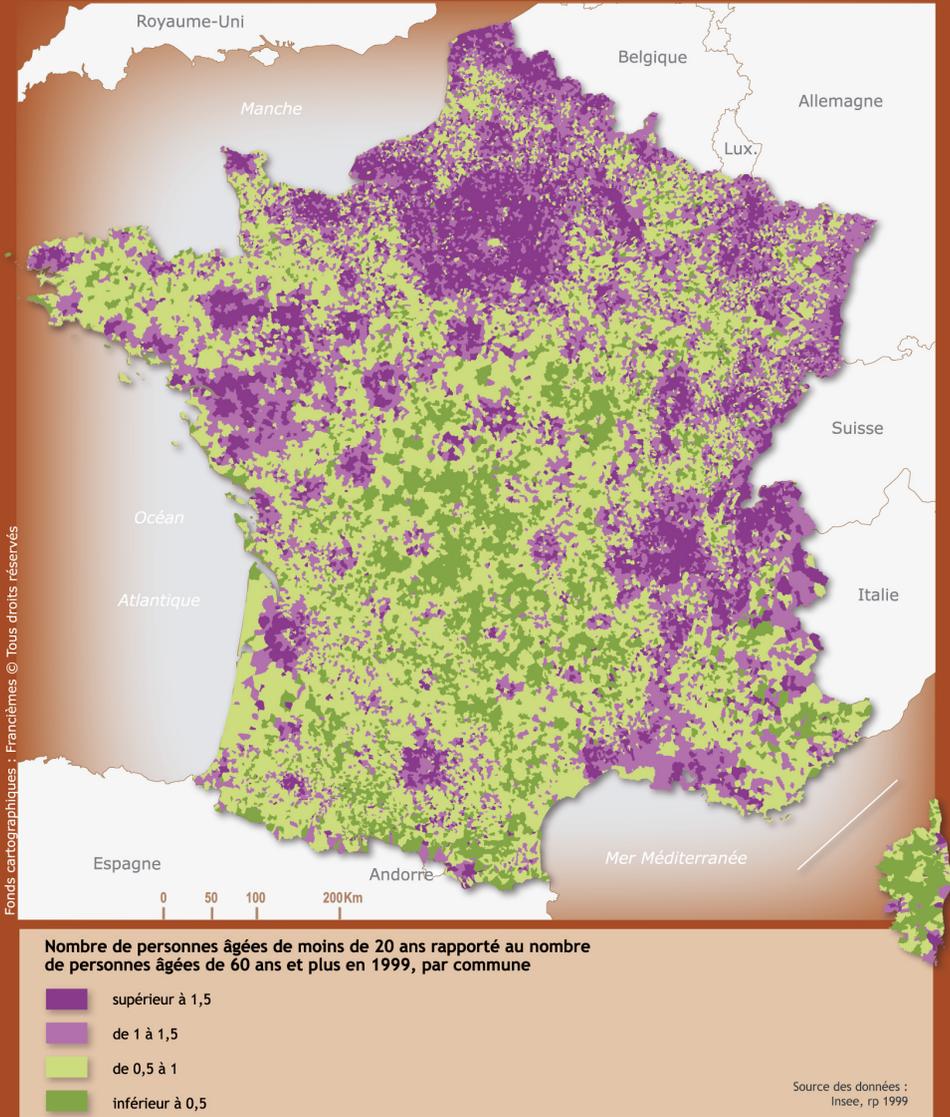
Carte 12. Les ménages de 4 personnes



Carte 13. Les couples avec enfants



Carte n°14. Les moins de 20 ans par rapport aux plus de 60 ans



2_ L'espace de la jeunesse

En France métropolitaine les moins de 20 ans (24,6 %) et les plus de 60 ans (21,8 %) tendent inexorablement à peser le même poids dans la population totale, l'un par diminution relative, l'autre par croissance, alors qu'en 1950 le premier groupe était deux fois plus nombreux que le second.

Il est remarquable de constater que la parité entre ces deux groupes dessine actuellement assez bien la limite entre les mondes urbains et périurbains d'une part, et rural d'autre part. Mais c'est incontestablement dans le périurbain que le différentiel est le plus marqué (cf. carte 14 ci-contre), ce qui n'est pas surprenant compte tenu des cartes précédentes.

Encore une image de la périurbanisation par couronnes et couloirs, dira-t-on, aux effets régionaux connus près (poids des plus de 60 ans dans le sud-ouest, des moins de 20 ans dans le nord et l'est, par exemple). On n'y apprend rien de nouveau sur la géographie périurbaine en effet, sinon un critère de plus pour le qualifier démographiquement.

Le constat a surtout l'intérêt de souligner la nécessité des politiques locales de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse dans le périurbain, et leur pertinence lorsqu'elles s'y déploient : accueil pré-maternel, activités périscolaire, prévention sanitaire et pôles pédiatriques, activités culturelles et de loisirs pour les jeunes publics (centres aérés, Maisons des jeunes et de la culture, écoles de musique, etc.), sans parler des services publics obligatoires d'éducation. Autant de services structurants pour le territoire et significatifs dans les marchés locaux de l'emploi.

Et l'adolescence ? Il serait sans doute un peu audacieux d'estimer l'espace périurbain en adéquation avec ses besoins. Difficile d'estimer qu'il s'agit là simplement d'un retard en équipement, priorité ayant été donnée à la petite enfance, dans la mesure où la périurbanisation n'est plus un phénomène récent. C'est encore toute la différence entre les banlieues, très actives en matière de politiques de la jeunesse, et le périurbain où l'on n'en est pas encore là en général. Pourtant, parmi les cultures urbaines (danses et musiques urbaines), un certain nombre de parcours et d'histoires personnelles sont plutôt périurbains.

Quant aux perspectives, elles sont clairement à la croissance des plus de 60 ans et parmi eux du groupe des personnes âgées à autonomie réduite. L'enjeu gérontologique est de ceux que rencontrent déjà les pouvoirs locaux périurbains, comme partout en France et en Europe, et les qualités résidentielles du périurbain, notamment de ses petites villes, prédisposent à y répondre.

En somme, espace de la jeunesse, le périurbain est aussi celui de la diversité démographique et de la variété des raisons de l'habiter, loin des stéréotypes dans lesquels on enferme encore parfois sa description.

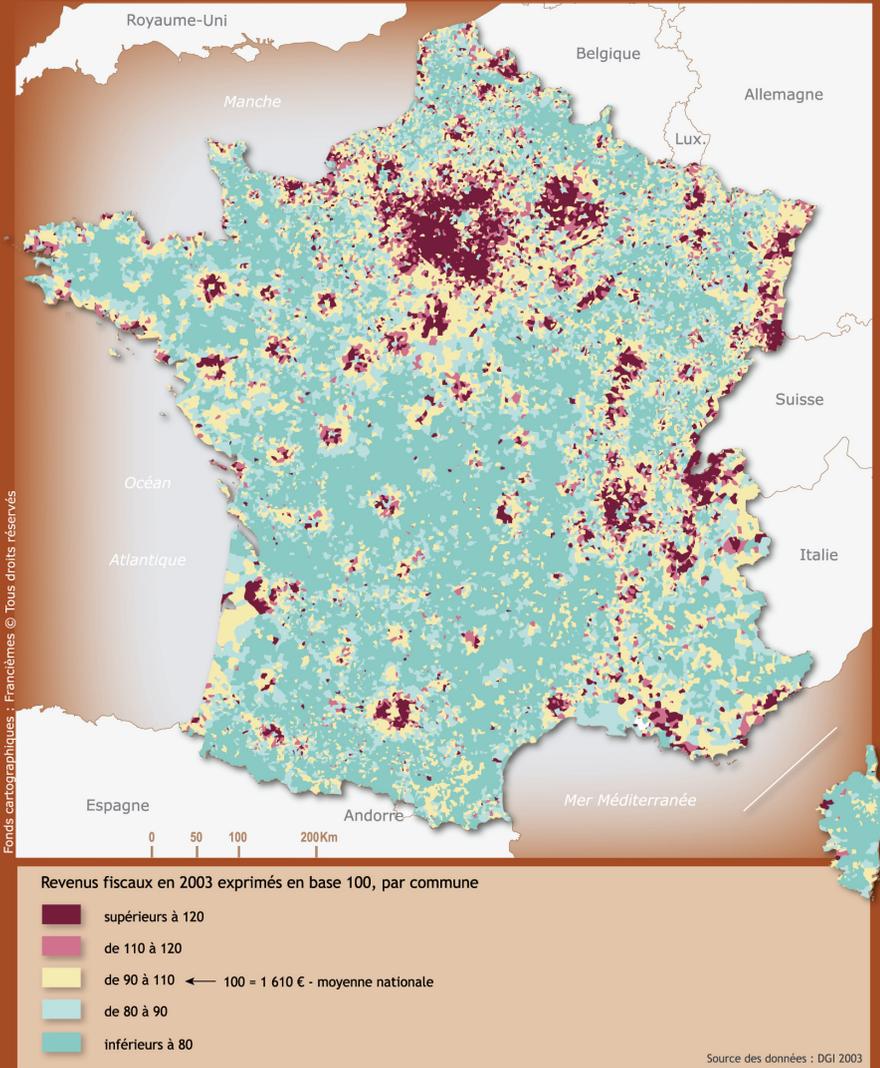
3_ Revenus fiscaux : un gradient périurbain

Voilà une carte (15 ci-contre) qui ne manquera pas de bousculer quelques représentations mal fondées : en France actuellement, dans les communes urbaines des villes centres et des cœurs d'agglomération (très proche banlieue), aussi bien que dans l'espace rural, les revenus fiscaux moyens des particuliers sont, en règle générale, en dessous des 80 % de la moyenne nationale. Tandis qu'ils sont au dessus des 120 % de cette même moyenne dans le reste des banlieues plus éloignées et dans le proche périurbain, jusqu'à approximativement 30 minutes du centre (hors cas de l'Ile-de-France). Entre ces deux extrêmes, le reste du périurbain, à plus de 30 minutes environ, dont le périurbain multipolarisé, correspond à la classe médiane des revenus compris entre 90 % et 110 % de la moyenne nationale.

Mis à part la situation particulière des communes du vignoble champenois et bourguignon, et celle des larges zones sous influence transfrontalière de Genève et Bâle, cette carte est une de celles qui correspondent bien à la carte des aires urbaines. Toutes les grandes aires urbaines sont parfaitement reconnaissables ici, avec une dimension à peine moindre, par un gradient de revenus fiscaux compris entre 80 et 120 % du revenu national moyen. Dans les aires plus petites, la structure en couronnes est moins lisible, et les écarts sont faibles, mais les positions restent globalement les mêmes, avec un pic de revenus fiscaux en première périphérie. De là à en déduire qu'en France, les foyers fiscaux riches habitent les banlieues et la première couronne périurbaine, laissant les plus pauvres occuper les campagnes et les villes centres, il y a un pas qu'on se gardera bien de franchir. En fait, ce constat est essentiellement lié à la forte présence dans les périphéries de foyers fiscaux avec deux actifs employés (dans la configuration classique : un couple de salariés), tandis que les foyers avec un seul ou sans actif dominant les campagnes et les villes-centres. La différence n'est donc pas sociale. Mais elle est typiquement sociétale, car ces foyers fiscaux périphériques plus riches représentent des populations de consommateurs particulièrement prisés, ce que la carte de la biomotorisation (22, p.44) ou celle de la construction de logements neufs (25, p.54) confirment par ailleurs sans détour.

À noter au passage que les communautés d'agglomération dont on sait qu'elles ne parviennent jamais à couvrir leur aire urbaine de référence, sont le plus souvent allées chercher l'essentiel des foyers fiscaux les plus solvables dans cette première périphérie. Au-delà, la cohérence territoriale y gagnerait, mais pas forcément la recette fiscale. Mauvaise consolation, on en convient.

Carte 15. Les revenus fiscaux en 2003



4_ L'introuvable société périurbaine

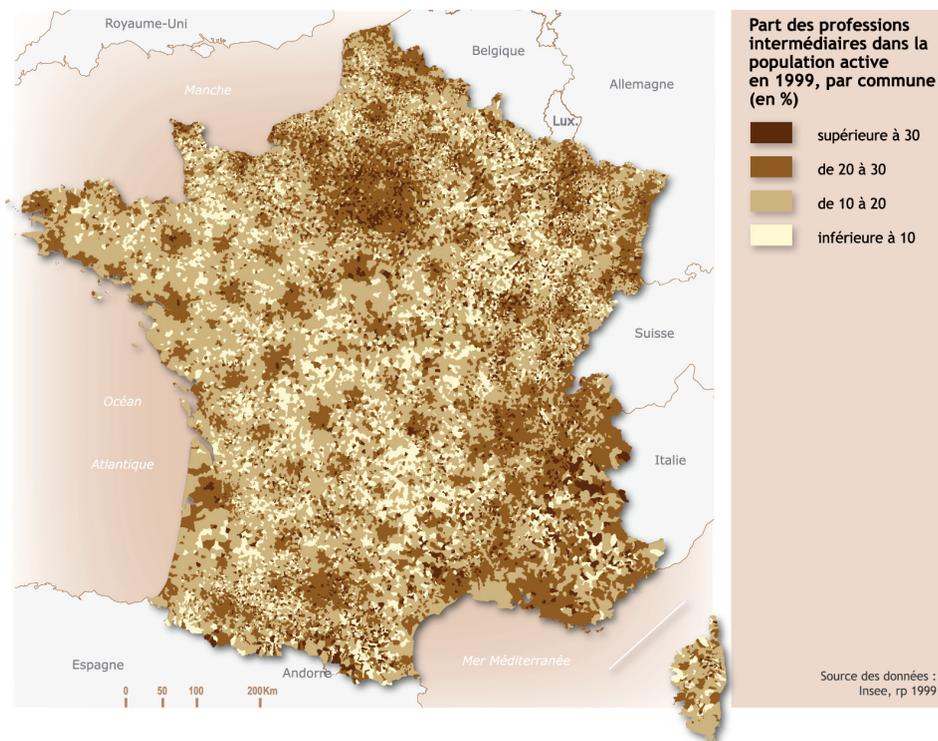
Le périurbain, espace de reproduction sociale des classes moyennes ? L'énoncé a la vie dure. Il n'est pourtant qu'une description molle d'une société qui, dans le périurbain *stricto sensu*, et plus largement dans les espaces intermédiaires, est à l'image de la société toute entière et de sa diversité.

Certes, la carte 16 des professions intermédiaires (22 % en France entière) se rapproche de celle des aires urbaines, en plus restreint toutefois, et souligne bien la France de l'extension métropolitaine.

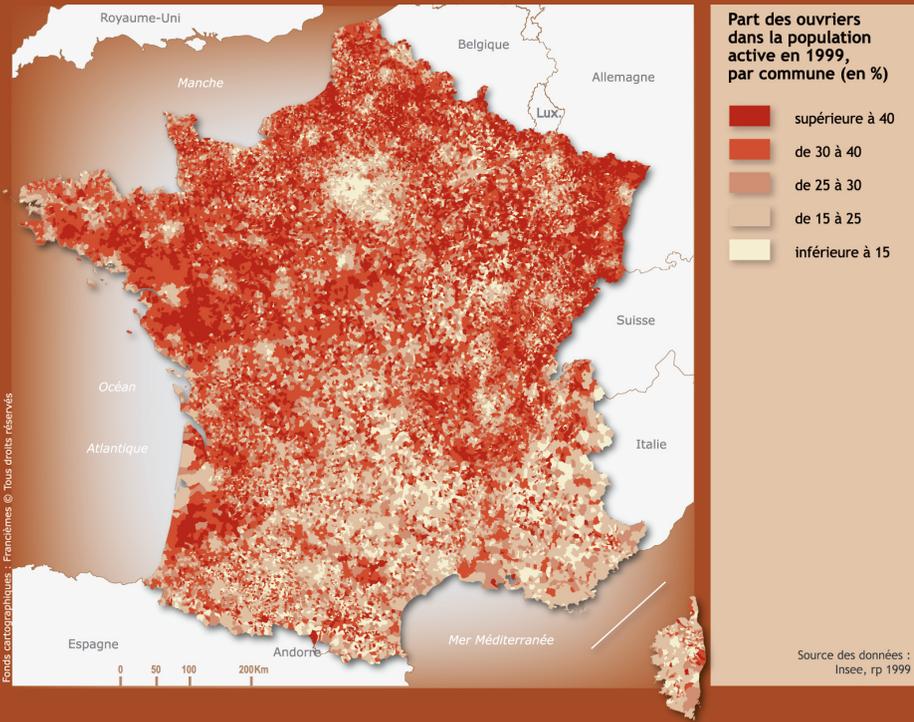
Mais la carte 17 des ouvriers (27 % en France entière) vient diversifier cette société périphérique, avec de forts contrastes régionaux. La présence des ouvriers n'est pas la marque systématique du périurbain, mais on peut les trouver surreprésentés dans les campagnes périurbaines des régions d'une large moitié nord, au-delà des couronnes de professions intermédiaires : ils sont au front de la périurbanisation, tandis que la catégorie socioprofessionnelle précédente s'intègre au système urbain dans son ensemble.

Enfin, une troisième catégorie socioprofessionnelle contribue à décrire l'introuvable société périurbaine : celle des agriculteurs (carte 18) - 2,7 % en France entière. Dans un peu plus d'un tiers des communes, clairement périurbaines, ils représentent entre 1 et 10 % de la population active masculine : en deçà de 1 % il s'agit des agglomérations, au-delà de 10 % on peut considérer qu'on retrouve un contexte rural plus classique. Entre les deux, l'agriculture et ses actifs contribuent de façon notable à la périurbanité, ou plus sûrement à la périruralité.

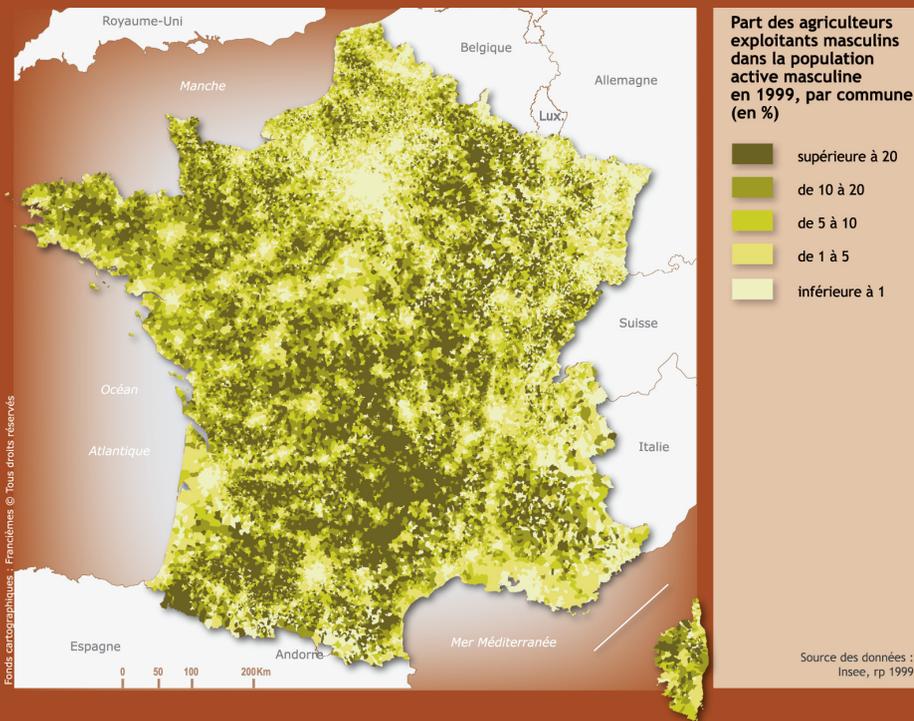
Carte 16. Les professions intermédiaires en 1999



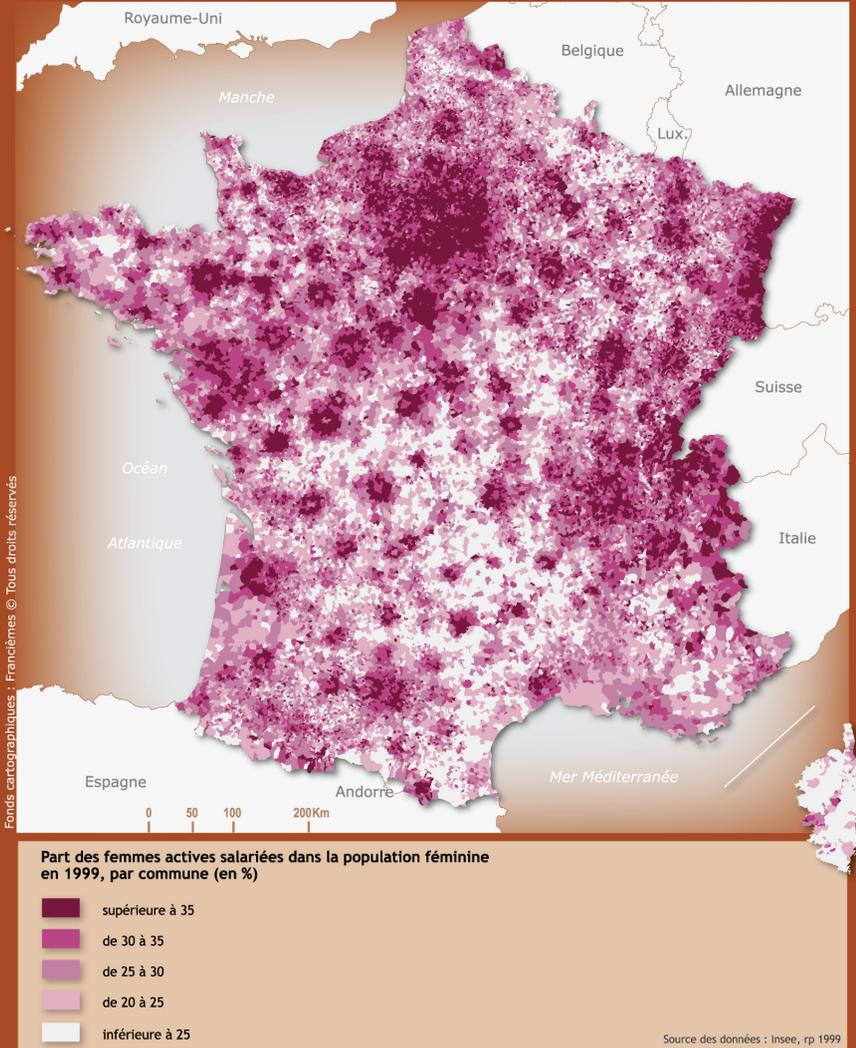
Carte 17. Les ouvriers en 1999



Carte 18. Les agriculteurs exploitants en 1999



Carte 19. Les femmes actives salariées



5_ Femmes périurbaines : mères et salariées

Quelle place occupent les femmes dans le périurbain ? Mères au foyer, « variable d'ajustement » dans le revenu des ménages en assurant un revenu salarié, femmes actives autonomes ? La carte n'apporte pas toutes les réponses mais mérite une analyse attentive.

Alors que la moyenne nationale se situe à un peu plus de 30 %, le taux féminin d'activité salariée est clairement plus élevé dans le périurbain, ce qui, associé aux observations des cartes 12 et 13 (p. 33) sur le poids des familles avec enfants, souligne la diversité des rôles et des fonctions que les femmes y assument. La féminisation de l'emploi et la périurbanisation sont liées et, à travers elles, le changement du statut de la femme qui a profondément transformé la société française les quarante dernières années.

À l'exception des régions urbaines de PACA, et dans une moindre mesure du Nord-Pas-de-Calais, la carte 19 souligne comme toujours la France des aires urbaines de toute taille, avec des taux de femmes salariées qui s'étendent autour des pôles d'emploi proportionnellement à la métropolisation. On voit bien l'effet de double couronne, avec par exemple en Ile-de-France un taux qui diminue sur les franges de la grande région parisienne, tout en restant supérieur à la moyenne. Partout le seuil des 35 % est dépassé à l'intérieur d'un rayon qui correspond *grosso modo* aux trente minutes de trajet maximum et s'établit entre 30 et 35 % pour le reste de l'orbite métropolitaine : c'est bien entendu la gestion de la mobilité des différents membres du ménage qui est en jeu.

Cette polarisation diffuse de l'emploi salarié féminin qui concerne presque toutes les régions, recouvre des marchés de l'emploi variés, comme on s'en doute. L'emploi industriel explique des taux forts en Alsace, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Auvergne et des bassins plus spécifiques comme le Choletais ou la région de Caen. Mais c'est surtout l'emploi tertiaire qui justifie la féminisation du salariat, sachant que la part majeure de ces emplois sont concentrés dans les agglomérations et font des femmes salariées le plus souvent des migrantes alternantes.

On notera l'impact de l'emploi transfrontalier dans le Genevois français, l'Alsace et dans une moindre mesure dans la Moselle et le Nord, de même que ressort l'emploi lié au tourisme dans les Alpes du nord et certaines fractions du littoral.

Au total, l'emploi féminin salarié est bien significatif du périurbain dans toute sa diversité avec des variantes régionales, à la fois comme condition économique de l'accession à la propriété des ménages à double salaire, comme contributeur aux fonctions de services qui se développent avec la résidentialisation et comme facteur de transformation des rapports sociaux d'une société de plus en plus marquée par la mobilité.

6_ Le logement individuel, au cœur de la controverse

Un peu plus de 55 % des logements de la France métropolitaine sont des logements individuels en 2007 (cf. carte 20 ci-contre) -56,56 % pour les résidences principales occupées. Il y a 25 ans, le taux franchissait la barre symbolique des 50 %, lors du recensement de 1982. La France a-t-elle connu, durant la dernière génération, la révolution pavillonnaire qui fait tant débat aujourd'hui ? La progression semble beaucoup moins spectaculaire que les conflits d'idéaux qu'elle alimente.

Que la France périurbaine calque celle du logement individuel est un truisme qu'on ose à peine répéter. À bien y regarder, on relèvera pourtant quelques nuances importantes. Alors que de nombreuses cartes ont jusqu'ici souligné la pression périurbaine spectaculaire dans le grand sud-est (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon), alimentée comme on le sait par des mouvements démographiques nationaux, voire européens, et par des fonctions touristiques, c'est pourtant la partie du territoire national la moins caractérisée par le logement individuel. L'habitat individuel est plus

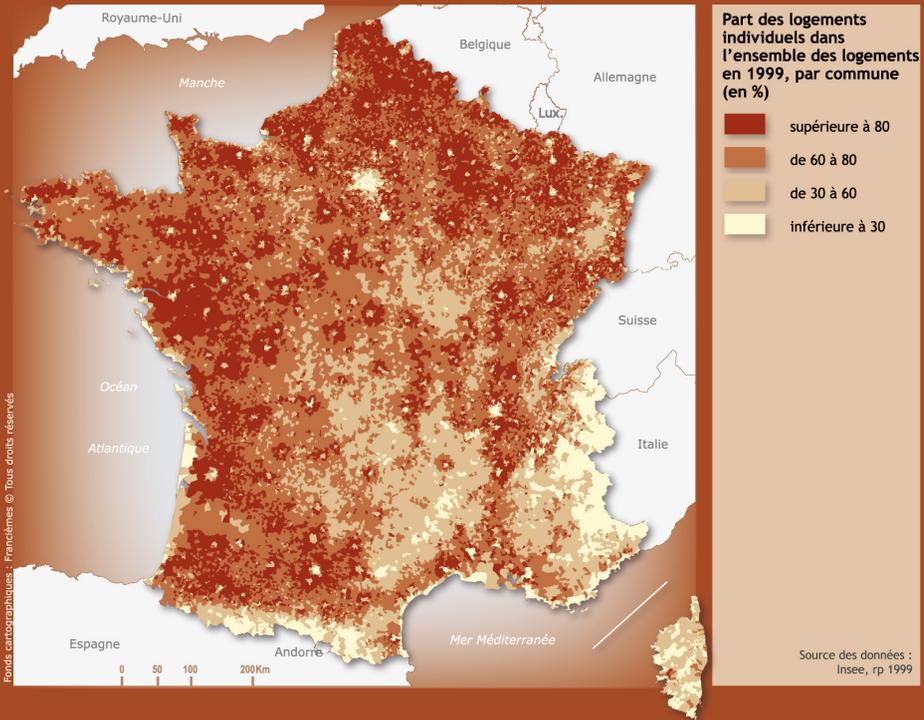
prégnant dans tout l'ouest et dans tout le nord et le nord-est : les couronnes périurbaines où le taux dépasse 80 % y sont parfois coalescentes, sur un fond rural qui se situe lui entre 60 et 80 %. La carte porte donc d'abord la marque de différences macro-régionales entre modes d'habitat, que la périurbanisation accentue de toute évidence, mais selon des modalités plus variées qu'on ne le retient habituellement.

En rapportant le nombre de logements de tout type à 1 000 habitants (carte 21 ci-contre), on obtient une image remarquablement inversée de la précédente jusque dans ses moindres détails, qui complète le propos précédent à sa façon. S'il y a moins de logements pour 1 000 habitants dans le périurbain, c'est que les logements y accueillent en moyenne davantage de personnes : plus de 2,5 personnes par logement (soit moins de 400 logements pour 1 000 habitants), contre moins de 1,4 dans les cœurs d'agglomération et certaines campagnes, en particulier de montagne.

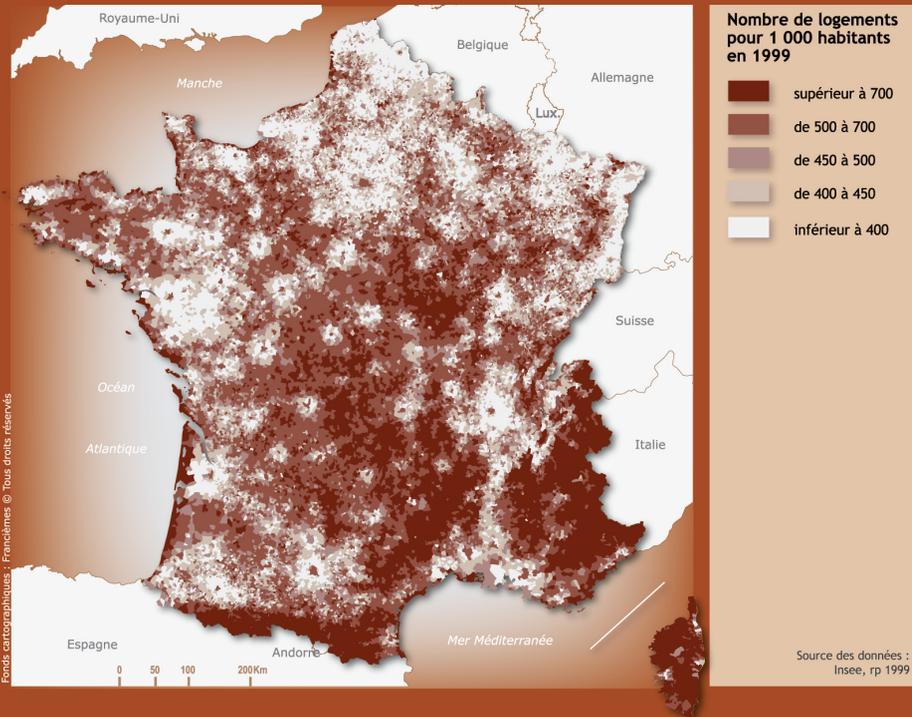
On aboutit à ce rappel paradoxal que l'habitat individuel du périurbain est celui qui permet le logement des ménages de plusieurs personnes, tandis que l'habitat collectif est plutôt celui des ménages unipersonnels : de quelle individualisation parle-t-on au fond ?

Derrière ces remarques, à la fois géographiques et démographiques, qui relativisent le sens de l'équivalence entre périurbanisation et individualisation par le logement, s'aiguise un vif débat sociétal et social (cf. cartes 23 p. 47 et 24 p.53). Sa traduction politique est plus confuse : les documents d'urbanisme sont censés contrer ce qu'entre autres dispositifs publics l'encadrement national des prêts immobiliers alimente. La contradiction reste pleinement d'actualité. Les cartes, elles, traduisent les réalités profondes de ce que, en France, habiter veut dire dans toute sa diversité.

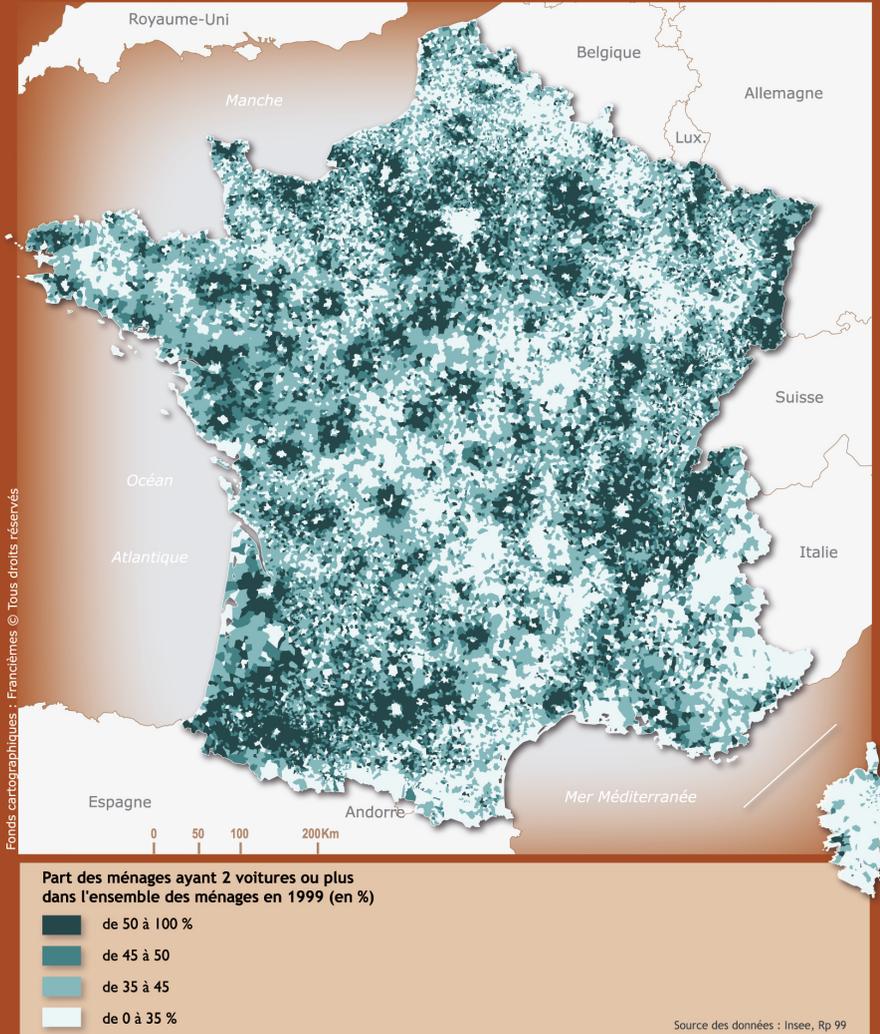
Carte 20. Les logements individuels



Carte 21. Densité de logements



Carte 22. Ménages ayant deux voitures ou plus



7_ Bi-motorisation : la marque de la mobilité périurbaine

C'est sans doute par la forte présence de ménages possédant deux voitures et plus qu'on obtient une des images les mieux ajustées à ce qu'il convient d'appeler la périurbanisation, en forte adéquation avec la plupart des précédentes (cf. carte 22 ci-contre). Elle souligne bien toutes les couronnes des aires urbaines, avec un taux maximum en proche périphérie, toujours dans la limite approximative des 30 minutes (hors Île-de-France).

Toutefois, toutes les aires urbaines ne sont pas aussi visibles : celles de Narbonne-Béziers, voire Perpignan, disparaissent quasiment. La périurbanisation est également moins bi-motorisée dans le Nord-Pas-de-Calais, et en PACA, pour des raisons vraisemblablement différentes. On sait cependant que dans ces deux régions, le taux de femmes salariées est moindre que dans les autres espaces périurbains français.

En règle générale, les zones touristiques, dont on a vu qu'elles participaient pleinement à leur façon à la logique de périurbanisation, ne la combinent pas avec une bi-motorisation systématique, même si chacun sait ce qu'il en advient en haute saison.

La polarisation par les périphéries des aires urbaines n'est pas le seul motif de cette géographie des ménages multimotorisés. De vastes conglomérats apparaissent, comme dans le triangle Pau-Tarbes, Bayonne, Mont-de-Marsan, ou dans les régions Alsace et Rhône-Alpes en totalité. L'espace périurbain est un espace d'intense mobilité individuelle automobile, ce qui ne peut que tendre à brouiller les ensembles territoriaux bien définis, aussi longtemps que l'efficacité du système de circulation automobile, et son coût individuel, resteront attractifs.

On a, certes là, une possibilité majeure de bifurcation prospective si les conditions de cette efficacité et de définition de ce coût devaient changer brutalement.

En attendant le virage, annoncé mais non avéré, d'une mobilité plus « durable », il faut toute la puissance du système de transports en commun francilien pour que la carte témoigne, par de discrètes tentacules, d'alternatives à l'automobile le long des principaux axes ferrés.

8_ Transactions immobilières : de la différenciation à la ségrégation ?

En matière de transactions immobilières pour ce qui relève de l'habitat ancien (plus de cinq ans d'après la terminologie notariale), la périurbanisation ne dessine pas d'emblée un marché spécifique qui serait caractérisé par une diminution des prix, proportionnelle à la distance aux pôles urbains. La carte 23 (ci-contre) atteste de la complexité des marchés immobiliers et fonciers en général. Dans un contexte de forte augmentation des prix à partir de 2000 (augmentation moyenne de 60,5 % pour l'ensemble des départements représentés), les communes périurbaines (monopolarisées et multipolarisées) connaissent certes une augmentation supérieure à la moyenne (respectivement 66,2 % et 68,4 %), mais l'augmentation la plus marquante est le fait des communes appartenant à l'espace rural (73,7 %).

En outre, les différences interdépartementales sont plus significatives que les différences intra-départementales, avec aux deux extrêmes du marché, la Haute-Savoie, en totalité sous pression genevoise, et la Loire en deçà des moyennes de prix pour toutes les catégories de communes. Dans le Rhône et l'Ain, les augmentations décroissent dès lors que les communes appartiennent à l'espace à dominante rurale. Dans trois autres départements – Loire, Savoie et Haute-Savoie – les communes de l'espace à dominante rurale sont aussi celles où les augmentations moyennes sont les plus élevées du département. L'Isère présente un modèle intermédiaire : la forte augmentation touche autant les communes de l'espace rural que celles des espaces multipolarisés.

De ce point de vue, Rhône-Alpes présente trois modalités de périurbanisation :

1_ la pression résidentielle généralisée.

Elle impose à toutes les catégories d'espace une périurbanisation indifférenciée qui banalise les territoires (Haute-Savoie, Savoie) ;

2_ la périurbanisation en couronnes.

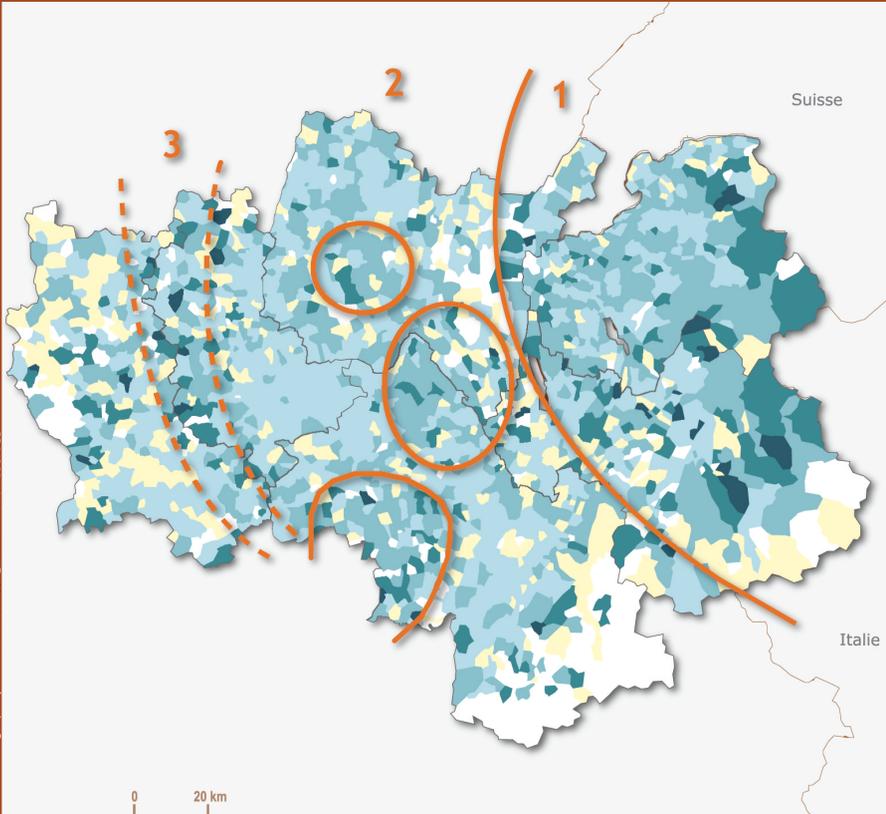
Dans l'est lyonnais et une grande partie du département de l'Ain, ce schéma classique est encore net, qui distingue périurbain et espace rural ;

3_ le « périrural » interstitiel.

Les espaces intermédiaires, que sont les espaces ruraux entre les grandes aires urbaines, sont les plus attractifs (Monts du Lyonnais et du Beaujolais, Bas Grésivaudan et Bièvre, Bresse et Haut Rhône dauphinois...).

Quels que soient les scénarios d'évolution de ces trois modalités, on peut sans trop se tromper émettre l'hypothèse générale qu'elles continueront d'alimenter de fortes différences entre marchés immobiliers périurbains, qui perpétueront en le diffusant un invariant de la sociologie urbaine, à savoir la différenciation socio-spatiale et ses formes exacerbées que sont la ségrégation, voire la segmentation.

Carte 23. Evolution récente du prix moyen des maisons dans l'ancien en Rhône-Alpes [de 1996-2000 à 2001-2005 ; hors Drôme et Ardèche]



Fonds cartographiques : Francèlèmes © Tous droits réservés

Taux d'évolution des prix moyens des maisons dans l'ancien entre 1996-2000 et 2001-2005, par commune (en %)* Moyenne = 60.5 %

-  supérieur à 182
-  de 111 à 182
-  de 71 à 111
-  de 40 à 71
-  de -38 à 40
-  absence d'information



Trois modalités de périurbanisation

- 1**  la pression résidentielle généralisée : elle impose à toutes les catégories d'espace une périurbanisation indifférenciée qui banalise les territoires (Haute-Savoie, Savoie)
- 2**  la périurbanisation en couronnes : dans l'est lyonnais et une grande partie du département de l'Ain, ce schéma classique est encore net, qui distingue périurbain et espace rural
- 3**  le « périurbain » interstitiel : les espaces intermédiaires, que sont les espaces ruraux entre les grandes aires urbaines, sont les plus attractifs (Mons du Lyonnais et du Beaujolais, Bas Grésivaudan et Bièvre, Bresse et Haut Rhône dauphinois...)

* Seuil minimum = 5 transactions par commune
Le taux de couverture (91 % pour 1996-2000 ; 93% 2001-2005) de la base Perval est excellent pour les six départements représentés ; ce taux très médiocre pour l'Ardèche et la Drôme ne permet pas d'analyser l'ensemble de la région Rhône Alpes.

Source des données : Perval, 96-05
Réalisation : I. André-Poyaud, UMR Pacte 2008

Dix points pour éclairer la controverse sur l'identité sociale et sociétale du périurbain

- 1_ Le périurbain est l'espace privilégié de l'archétype familial : le couple avec enfant(s).
- 2_ Le périurbain est un espace démographique où les jeunes sont surreprésentés.
- 3_ Les foyers fiscaux sont représentatifs de la moyenne nationale dans la grande majorité de l'espace périurbain.
- 4_ La première couronne périurbaine est habitée par des foyers fiscaux plus riches que ceux des couronnes suivantes : les ménages de deux actifs salariés la privilégient.
- 5_ Le périurbain est composite dans sa représentation socio-professionnelle, il n'est le territoire d'aucune CSP en particulier.
- 6_ C'est dans le périurbain plus que nulle part ailleurs que l'on trouve le plus de femmes actives salariées, le plus souvent également en charge de famille.
- 7_ L'habitat individuel qui caractérise le périurbain accueille des ménages plus fournis que l'habitat collectif qui caractérise les villes.
- 8_ Dans le périurbain, l'emploi tend à rattraper l'habitat, mais lieu de travail et lieu de résidence des individus sont de plus en plus dissociés.
- 9_ Le périurbain est par excellence l'espace des ménages bi-motorisés.
- 10_ Il n'existe pas un marché immobilier périurbain, mais des marchés différenciés, voire nettement segmentés, selon les contextes spécifiques locaux.

3-

La qualité
spatiale
en question

Introduction

Espace dortoir aux fonctions très pauvres, espace hybride par ses fonctionnalités, ni organisé comme un espace urbain dense en services, ni à même de participer à une ruralité renouvelée, le périurbain est, depuis qu'on l'a identifié, l'objet d'une lecture sans appel.

Ce jugement lourd porte en particulier sur les défauts de qualités de l'espace périurbain, son paysage, son architecture, son impact environnemental, la banalisation globale des formes qu'il signifie.

Et pourtant, après une ou deux générations de densification périurbaine, force est de constater que cet espace demeure très attractif et convoité. Cacherait-il d'indéniables qualités contrairement aux considérations convenues ci-dessus énoncées ! Quelles qualités ? Portant quels enjeux ?

Les cartes des propriétaires et de l'évolution des logements neufs nous rappellent que l'espace périurbain demeure par excellence

l'espace du projet familial : on y recherche le terrain, proche de la campagne, pas trop éloigné de la ville et de ses services ; on s'y projette ; on y fait construire sa résidence à son image, ou bien l'on fait semblant d'y croire ; on s'y établit. La proximité de la campagne, de la forêt, mais aussi des voies de communication pour accéder aux agglomérations urbaines sont des qualités premières recherchées. Ce qui vaut pour l'attractivité résidentielle vaut également pour d'autres formes d'activités. En région lyonnaise, l'agence d'urbanisme montre à partir de la base d'images SPOT THEMA que la consommation foncière à usage d'activités progresse désormais deux fois plus vite que celle, classique, à usage résidentiel. La périurbanisation est désormais un phénomène vis-à-vis duquel les entreprises et les activités privées ou publiques sont des acteurs au moins aussi décisifs que les ménages.

L'attractivité désormais plurielle n'est cependant pas sans poser des questions sur l'avenir : durabilité de l'étalement, exposition aux risques naturels, artificialisation et fragmentation des espaces continuent à nourrir le débat. Tentons de l'aborder sans parti pris.

1_ La France (régionale) des propriétaires

Une France de propriétaires : ce mot d'ordre traverse toute l'histoire des luttes politiques depuis la Révolution française jusqu'à nos jours. Dans la France paysanne du XIX^e, il travaille la question agraire, puisque les trois statuts d'exploitation (faire valoir direct, fermage, métayage) étaient fondés, certes, sur la propriété de la terre, mais tout autant sur celle du site d'exploitation et du logis. Dans la France industrielle, il agite le débat social ouvrier en promouvant le pavillon de proche banlieue (Loi Loucheur, 1928) et les cités jardin de la première périphérie. Après la Libération et le bref, mais puissant, effort en faveur de solutions collectives et locatives, le mot d'ordre fait son retour à la fin des années 1960, avec l'émergence de l'idéal périurbain et sa dépendance automobile.

Avec 58 % de ménages propriétaires occupants au recensement de 1999, il est clair que la périurbanisation de la dernière génération a

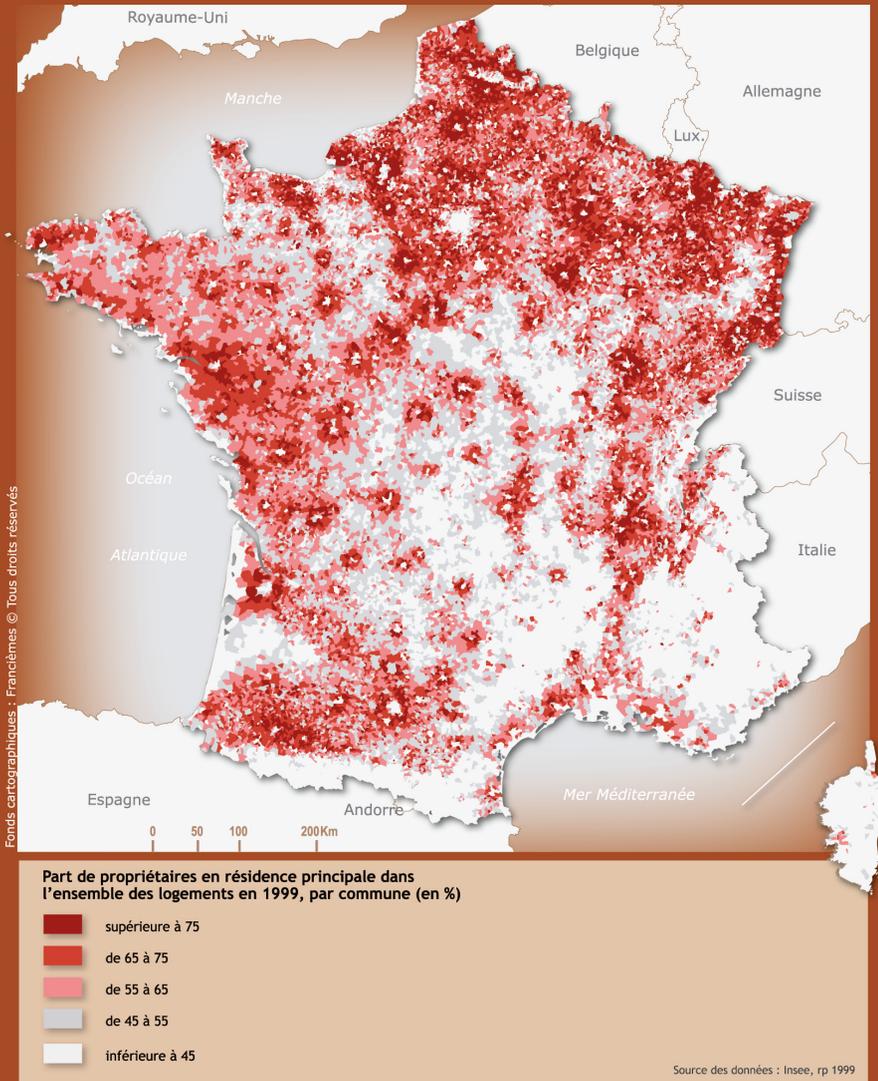
conduit à une situation qui n'a guère de précédent : de même que la France n'a jamais été aussi peuplée, elle n'a jamais été aussi « appropriée », pour ce qui concerne son parc de résidences principales. Quelle que soit la portée idéologique qu'on lui accorde, le constat s'impose : la périurbanisation, c'est l'appropriation résidente du territoire. Quant à la question du logement, elle reste entière et obsédante pour des millions de ménages, dans tous les types d'espace.

La France des propriétaires occupants co-existe avec celle des mal logés (il arrive d'ailleurs que ce soit la même), mais le gradient périurbain (des mal logés au centre des agglomérations ou dans certaines de leurs banlieues, des propriétaires en périurbain et en campagnes) est loin de tout expliquer. Si les taux de 55 % et plus dessinent bien les aires urbaines, on observe que pour chacune d'elles la tache en est moins étendue que le périmètre statistique et que le noyau central où domine le logement locatif est très restreint : la France des propriétaires occupants est au moins autant banlieusarde que périurbaine (cf. carte 24).

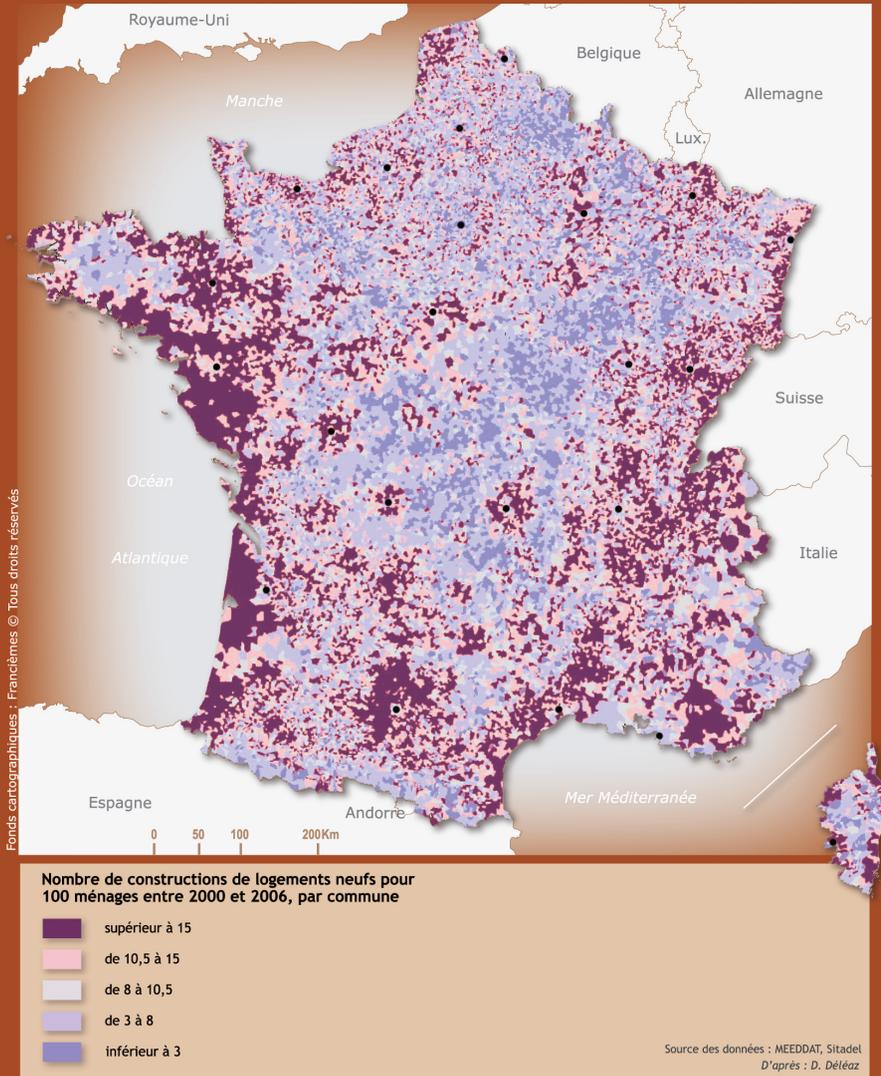
Elle est surtout manifestement régionale, avec des taux de propriétaires occupants élevés dans les régions du nord de la France et certaines parties de l'ouest (région nantaise et vendéenne, Gascogne), et inférieurs à la moyenne dans les régions de montagne, la Bourgogne, le Massif Central, les régions méditerranéennes, notamment à cause du poids des résidences secondaires, mais pas seulement.

Une fois de plus, on constate qu'une politique publique de l'habitat qui voudrait intervenir dans le périurbain a tout intérêt à être conçue et pilotée, sans pour autant être entièrement financée, à un niveau d'abord régional, seul susceptible de prendre en compte utilement ces fortes différences géographiques.

Carte n°24. Les propriétaires en résidence principale



Carte 25. Evolution de la construction de logements neufs entre 2000 et 2006



2_ Un espace à bâtir

En sept ans, de 2000 à 2006, la France est passée d'un rythme annuel de construction de logements neufs (résidences ordinaires commencées) d'un peu moins de 300 000 à un peu plus de 400 000. Dans ce volume croissant, la part des logements collectifs est passée progressivement de 35 % en 2000 à près de 43 % en 2006, avant de retomber toutefois à 36 % en 2007 (384 000 logements commencés).

Une étude des densités et formes urbaines réalisée par le Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) de Lyon a montré que les logements individuels sur lots dits libres (donc hors lotissements, Zone d'aménagement concertée -ZAC, ou Association foncière urbaine - AFU) représentent 35 % du stock construit durant cette période et occupent 72 % de l'espace nouvellement urbanisé (5 logements à l'hectare en moyenne). Les logements collectifs représentent également 35 % du total, pour 5 % de la surface consommée (70 logements/ha.). Le reste se répartit entre les logements individuels organisés selon les procédures suscitées (18 % du total pour 18 % de la surface ; 10 logements/ha.) et les logements individuels groupés (12 % du total pour 5 % de la surface ; 25 logements/ha.). Au total, la densité moyenne de logements par hectare s'établit aujourd'hui à 10, en baisse régulière, et à 8 dans le périurbain. Un logement individuel fait en moyenne 140 m², un logement individuel groupé 100 m² et un logement collectif, 75 m².

La France prend ses aises, ce qu'on peut considérer au moins au vu des trois derniers chiffres, comme un progrès historique. La question est maintenant incontournable de savoir si cette situation peut ou doit perdurer de la même façon. Les cadres normatifs et les prévisionnistes répondent négativement (les documents de planification par exemple), mais tout pousse en parallèle les contemporains à répondre de manière positive (le système bancaire et fiscal, l'offre du monde professionnel de la construction, les idéaux de consommation, etc.).

La carte de cette France qui s'épanouit résidentiellement ne surprendra plus (carte 25). Elle recoupe plusieurs autres cartes déjà analysées et on y retrouve la littoralisation massive, l'attractivité des espaces touristiques et de loisirs (Alpes du nord, piémont pyrénéen), l'expansion large autour des grandes et moyennes aires urbaines (Rhône-Alpes, Alsace, grand Toulouse, Rennes, Clermont-Ferrand, Tours, Poitiers, etc.), la dispersion et la diffusion dans les campagnes d'Aquitaine, de Normandie, de Champagne, comme de Franche-Comté.

À tous ces territoires, périurbains mais plus encore méta-urbains, ou plus simplement néo-résidentiels, se pose un même problème d'aménagement qui consiste à organiser l'habitat, au sens le plus large. On peut donc considérer la périurbanisation dans toutes ses modalités comme le processus historique au cours duquel la France aura dû réapprendre à habiter ses territoires. Il semble bien qu'elle ne fasse que commencer cet apprentissage.

3_ Le périurbain ou la campagne urbaine : l'exemple de la région lyonnaise

Dans l'aire métropolitaine lyonnaise (cf. carte 26), les espaces agricoles occupent la moitié de la superficie, les espaces naturels (forêts, landes, espaces en eau), un peu plus du tiers et les espaces artificialisés les 14 % restants. L'image de la moitié orientale de cette aire, jusqu'à 50 km du centre de Lyon témoigne de cette réalité simple, que les discours de la planification urbaine perdent parfois de vue : l'espace périurbain est fondamentalement un espace végétal, agri-naturel, où les surfaces bâties ou bitumées, discrètes et discontinues, ne représentent qu'une fraction très faible de l'occupation des sols, bien moins que les 14 % globaux qui intègrent toute l'agglomération centrale. Bien entendu, on doit s'interroger sur la consommation tendancielle des espaces ouverts qui font plus de 90 % de la réalité périurbaine. Dans le périmètre de l'InterSCoT lyonnais, cadre informel de coordination des 10 SCoT de l'aire métropolitaine, cette consommation est estimée à 1 000 ha/an, soit 4 %/an entre 2000 et 2005. À noter que la consommation par les activités (industries, commerces)

et les infrastructures (300 ha./an, mais 6 % annuel du volume concerné) progresse deux fois plus vite que celle par l'habitat (600 ha./an, mais 3 % annuel du volume concerné). On peut cependant constater à l'image que la consommation des cinq dernières années concerne beaucoup plus une seconde couronne de banlieues structurées par le contournement autoroutier, située à 10 km du centre, que le périurbain dans toute sa profondeur.

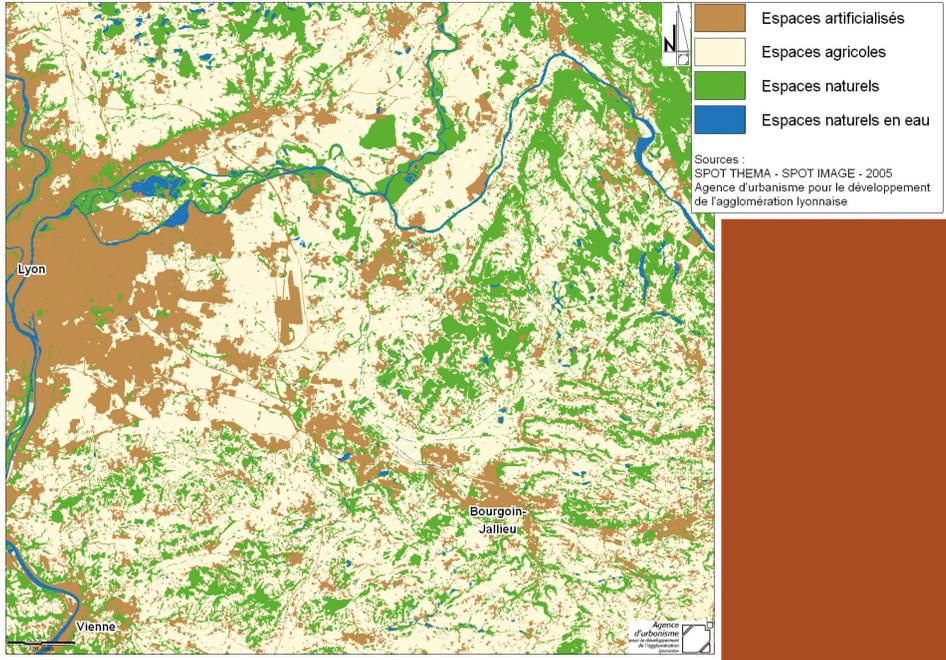
De fait, on est amené à faire au moins deux remarques paradoxales :

1_ À l'échelle proposée, et considéré dans sa globalité, l'espace périurbain est une campagne habitée dont le stock d'espaces agri-naturels reste, et restera pour longtemps, considérable. L'alerte sur l'épuisement de ce stock pose d'utiles questions de politiques publiques (sur le devenir de l'activité et de l'économie agricole, sur les modes de déplacements et les circulations, sur la qualité des paysages, etc.), mais n'est pas objectivement justifiée au strict plan de l'occupation des sols.

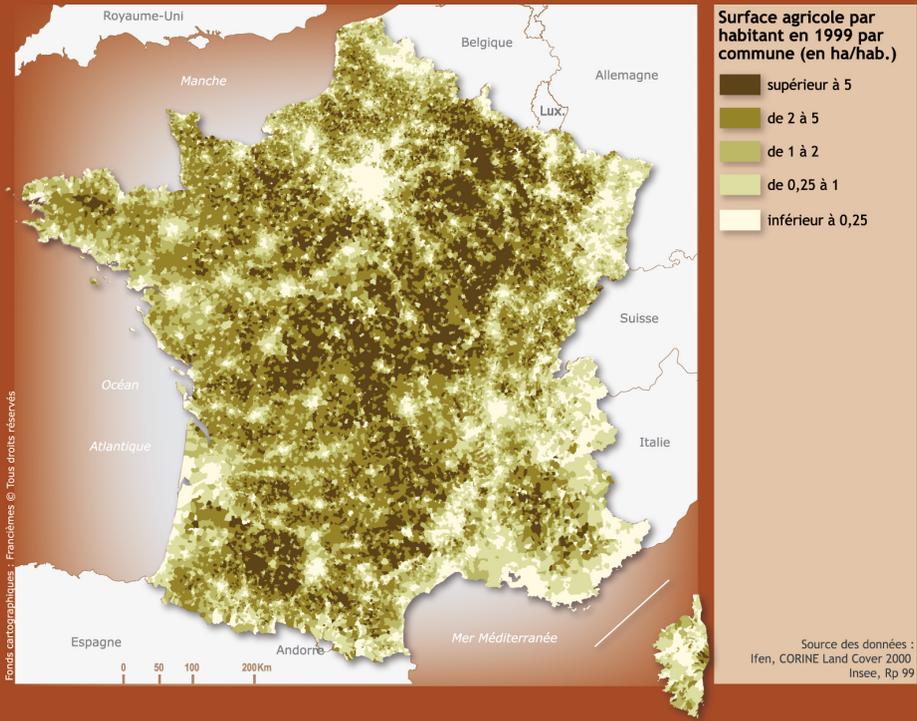
2_ La forme de l'espace habité dans l'aire périurbaine, toujours à cette même échelle, n'a rien d'un désastre généralisé de l'aménagement : elle combine une polarisation fine à plusieurs niveaux, bien visibles par les agglomérations secondaires et les bourgs relais, avec une dispersion le long des voies de communication. Le plateau de l'Île Crémieu, au nord, dans la grande boucle du Rhône, résiste mieux au mitage que les Balmes dauphinoises, entre Vienne et Bourgoin, mais l'ensemble montre de fortes régularités spatiales et des logiques globales.

Est-ce suffisant pour prouver la qualité d'un modèle périurbain d'occupation de l'espace ? Certes pas. À d'autres échelles, plus fines, on pourrait formuler d'autres constats. L'essentiel reste de ne pas les aborder à partir d'une stigmatisation *a priori* d'un espace qui, quoi qu'on en pense, n'est pas sans qualité habitante.

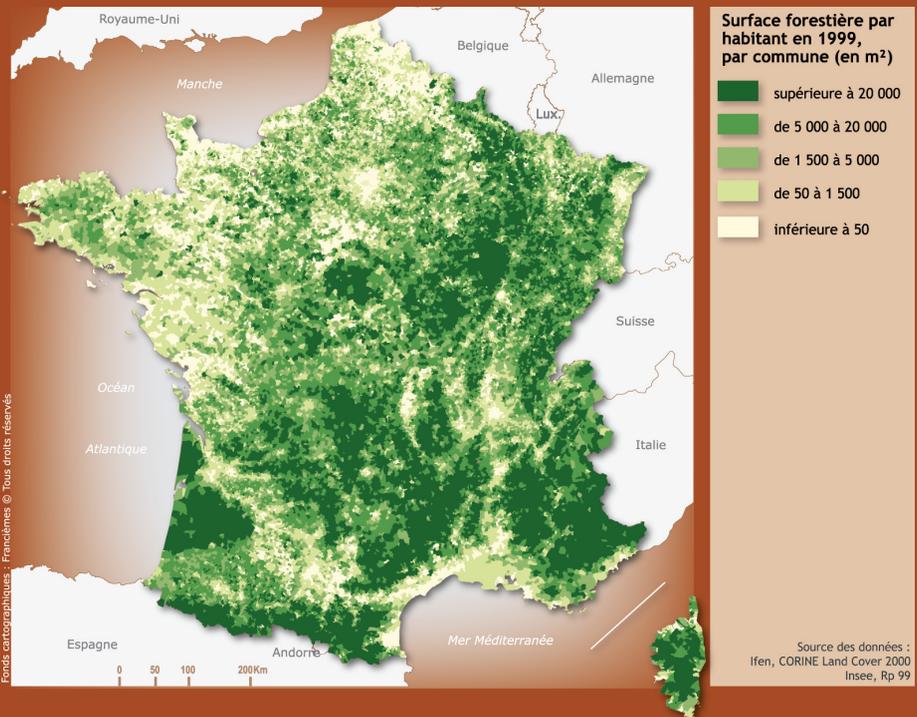
Carte 26. La campagne périurbaine lyonnaise



Carte 27. Surface agricole par habitant



Carte 28. Surface forestière par habitant



4_ Périurbain, agriculture et forêt : vers une « périruralité » assumée

C'est certes une évidence, mais elle est tenace : lorsqu'ils se périurbanisent, c'est à la rencontre de l'agriculture et de la forêt que vont les ménages. Rencontre parfois ratée, rencontre certainement conflictuelle, rencontre pleine de mythes et de contradictions, mais rencontre quand même.

Dans les années 1960, lorsque commence à s'énoncer la question périurbaine, la rencontre prend d'abord la tournure d'un choc, qu'on n'en finit pas d'analyser, commenter, contextualiser. En est-on encore vraiment là aujourd'hui ? Dans un pays dont les massifs forestiers n'ont jamais été aussi étendus, depuis le Moyen Âge, et dont la SAU (surface agricole utile) stagne depuis les vingt dernières années, il ne peut plus s'agir d'opposer les termes de ce qui, manifestement, a produit une imbrication constitutive : le mot même de « péri-urbain » est alors épuisé, car s'il dit bien l'origine du

phénomène et son rattachement à une longue histoire urbaine, celle du desserrement et de la croissance de proche en proche, il ne porte pas du tout le sens de la proximité agri-forestière qui est aujourd'hui en jeu.

Certes, la carte 27 de la terre agricole par habitant (en moyenne nationale, 0,5 ha./hab.) est une carte inversée de la périurbanisation, et c'est toujours sur des terres agricoles que se réalise l'extension urbaine. Mais à y regarder de plus près, la présence agricole est vite sensible aux portes des villes et le seuil symbolique de l'hectare de SAU par habitant est franchi dès le très proche périurbain.

Dans les régions les plus anciennement périurbanisées, comme l'Ile-de-France et le Nord-Pas-de-Calais, la présence agricole est apparemment ténue, encore que la situation en Alsace invite à la prudence dans l'interprétation : la surface agricole par habitant y est faible, mais on sait l'importance de l'agriculture, en particulier par le vignoble, dans cette région. Mais dans les régions actuellement sous pression périurbaine, à savoir pour une large part les régions de l'ouest, la présence agricole est structurante.

C'est ce que confirme à sa manière la carte 28 de la superficie forestière par habitant (en moyenne nationale, 0,25 ha./hab.), qu'on pourrait regarder comme une des plus prospectives parmi celles ici rassemblées. Bien plus que sous pression urbaine, agriculture et forêt sont aujourd'hui en compétition, comme d'ailleurs elles l'ont toujours été. La périurbanisation, lue d'abord comme un processus perturbateur dans cette compétition, pourrait signifier au contraire la logique d'occupation qui lie le mieux agriculture et forêt, comme les deux fondements d'une nouvelle façon d'habiter les territoires : la « périruralité ».

5_ Artificialisation : vrai et faux débat

L'image bien connue de l'artificialisation présentée par la base de données de Corine Land Cover (2) confirme une lointaine constante de l'espace français : il est un des moins densément habité d'Europe, par conséquent l'un des moins artificialisés, pour reprendre un terme officiel, non exempt de questions, pour désigner une forte anthropisation (cf. carte 29).

Comme on peut le constater, une part écrasante de la moitié sud du pays est artificialisée pour moins de 1 % de sa superficie totale, tandis que dans la moitié nord, avec des taux inférieurs à 5 % on couvre aussi une très grande partie du territoire.

Inversement, l'effet de conurbanisation est désormais patent dans toute la plaine alsacienne, autour de Lyon, sur le littoral méditerranéen en continu, sauf la Camargue, bien entendu par le tentacule du Grand Paris, et dans le berceau

historique du bassin minier et de la région lilloise. Ces fractions d'espaces très urbanisés sont comme des îlots d'Europe dans une France dont l'héritage campagnard ne se dément pas.

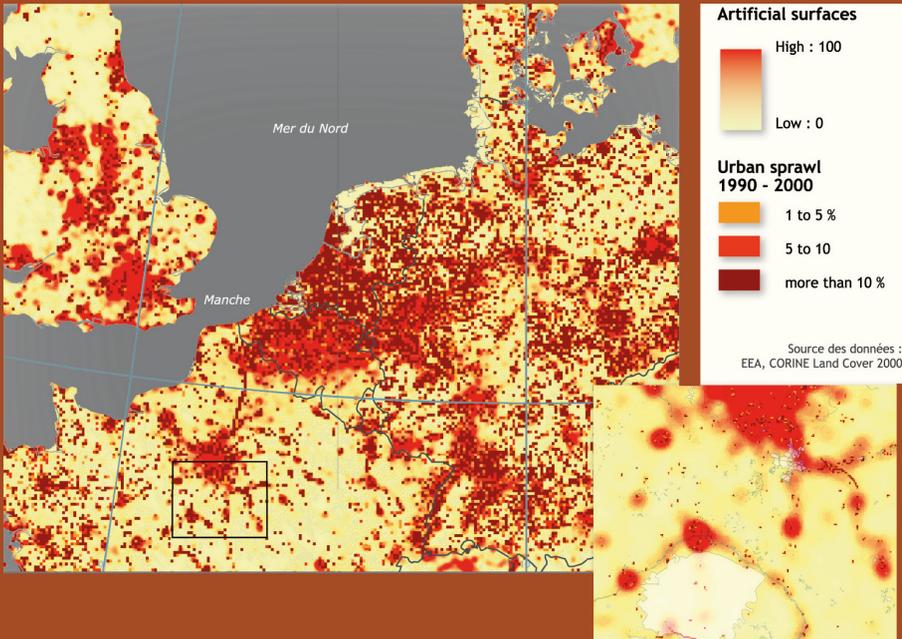
À partir de là, on peut tenir deux discours opposés : soit constater la générosité de l'espace français, qu'on le considère comme un potentiel habitable ou non, soit s'alerter de son grignotage par les conurbations, qui sont le cadre de vie de la majorité d'entre nous.

Posé en ces termes, le débat de l'artificialisation des sols n'a guère de portée, une fois relativisée la situation de la France en Europe (cf. carte 30), qui n'est d'ailleurs pas non plus une exception. Ce qui peut renouveler le débat, et lui donner une portée plus pertinente, ce n'est pas de mesurer la progression des espaces artificiels, qualificatif un tant soit peu inquiétant pour la population qui les habite en masse, que de réinventer la qualité des espaces habités, qu'ils soient denses ou non. Le postulat selon lequel les espaces non bâtis ne seraient pas artificiels, et les espaces habités le seraient entièrement, n'est pas recevable : il est invalidé par l'impact de l'agriculture productiviste, pour les premiers, et les nouvelles conceptions urbanistiques, pour les seconds.

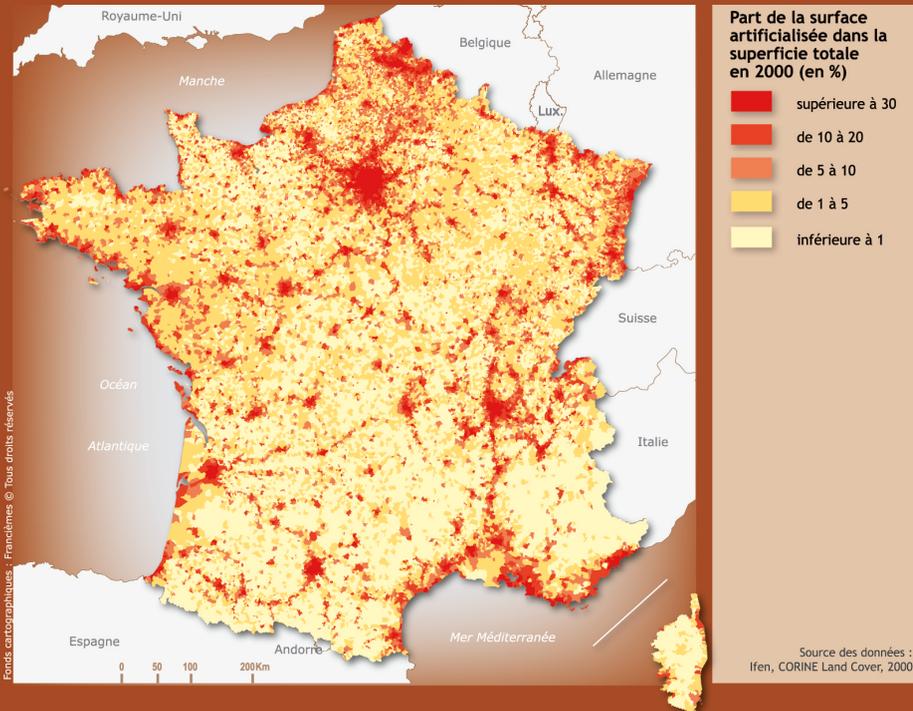
Le débat de fond sur la nature, sur la culture et sur leur entremêlement constitutif de toute humanité et toute territorialité, est le seul qui vaille en la matière. Il interpelle la place et le projet de la nature dans la ville et, en miroir, celle de l'urbain et du bâti dans la campagne. Il faut alors abandonner Corine Land Cover et son évaluation environnementale continentale, pour aller, à l'échelle du projet, construire les conditions d'un périurbain durable, ou faire le choix alternatif de la régression périurbaine.

2. Base de données géographiques européenne représentant l'occupation du sol.

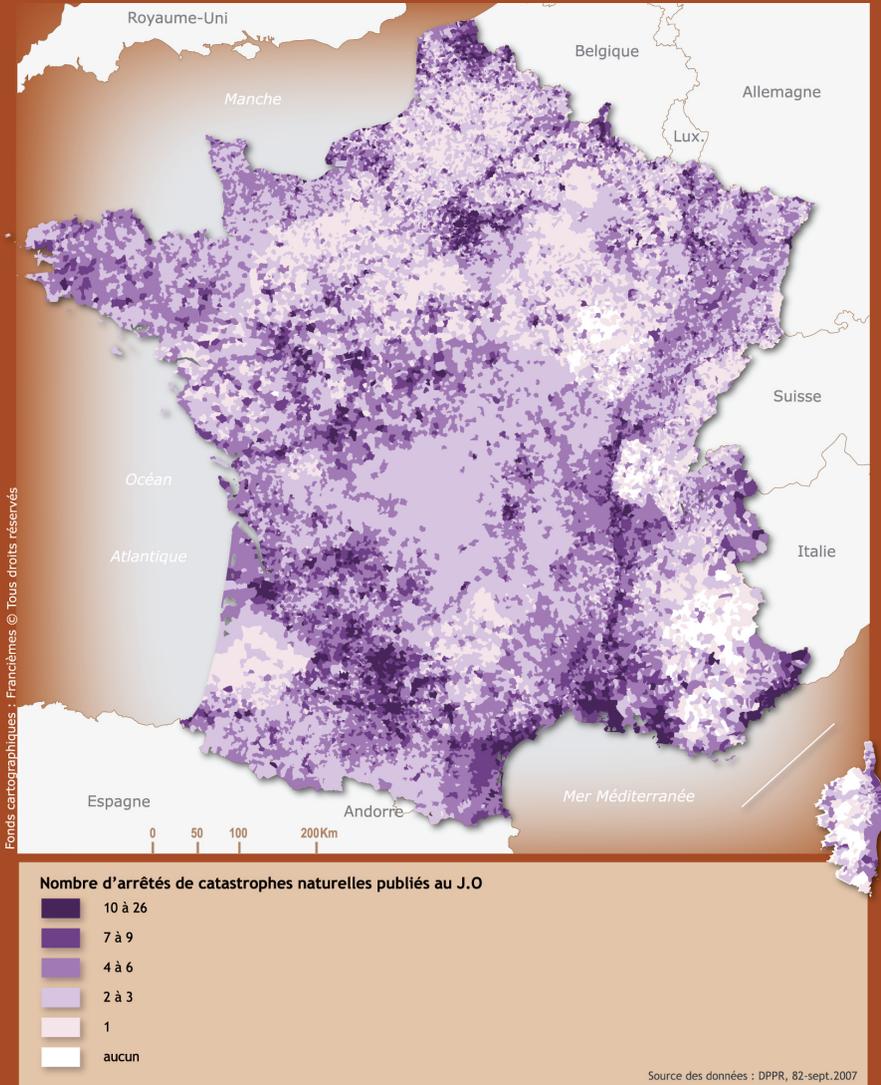
Carte 29. Artificialisation des espaces nord européens de 1990 à 2000



Carte 30. Les surfaces artificialisées en France métropolitaine en 2000



Carte 31. Arrêts de catastrophes naturelles par commune



6_ Le périurbain, un espace non exempt de risques

La base GASPAR (Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels), de la direction de la prévention des pollutions et des risques, présente, parmi d'autres données, l'ensemble des arrêtés de reconnaissance de catastrophe naturelle, par commune, sur une longue période. Dans leur écrasante majorité, il s'agit d'inondations, accompagnées ou non de coulées de boue et de mouvements de terrain, ces derniers pouvant être causés par ailleurs par des sécheresses. Tempêtes, feux de forêt, avalanches sont les autres aléas concernés et il peut s'agir aussi, mais plus souvent outre-mer, de cyclones, séismes, éruptions volcaniques et submersions marines.

Les communes ayant été touchées par plus de huit arrêtés de reconnaissance de catastrophe naturelle pour la période considérée 1982-2006 (soit en moyenne au moins un tous les trois ans) présentent une géographie relativement proche de celle des densités démographiques de

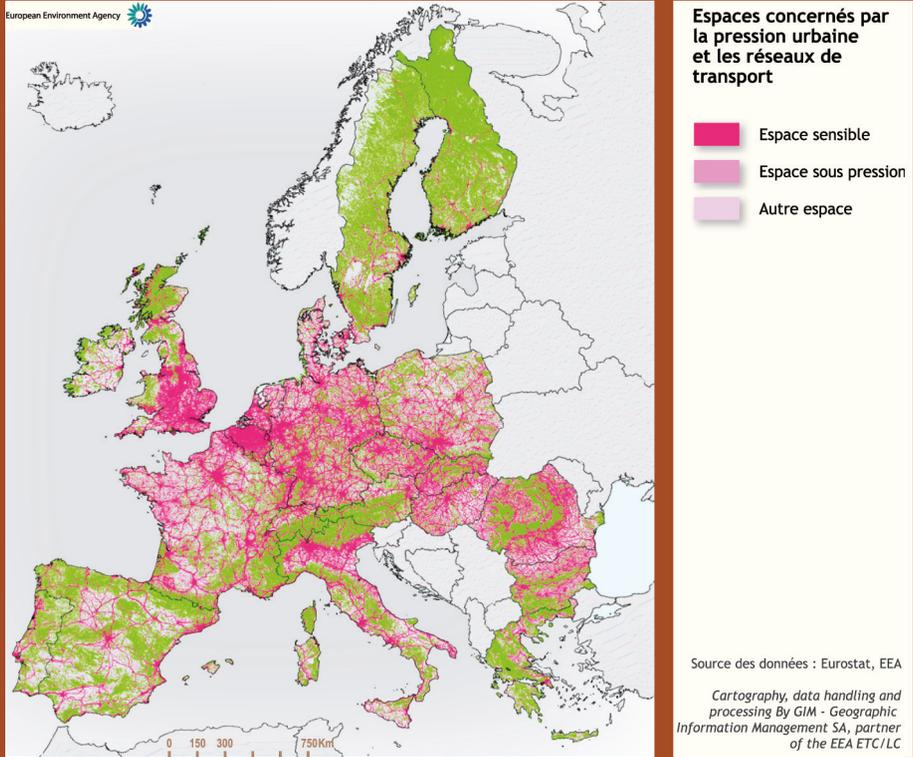
plus de 50 hab./km², déjà commentée (carte 5). On y retrouve, en plus lacunaire, le système hydrographique dans un certain détail, quels que soient les contextes climatiques (outre les principaux fleuves, Oise, Aisne, Marne, Meuse, Meurthe, Moselle et Sarre, Sèvre niortaise, Clain et Vienne, etc.). À cette France de petits et grands bassins fluviaux s'ajoute la façade méditerranéenne en totalité (sauf Corse occidentale).

Il ne s'agit pas d'expliquer dans le détail cette configuration des catastrophes naturelles reconnues, dont on voit qu'elle tient d'une réalité physique, le système hydrographique pour une bonne part, mais aussi d'une réalité humaine, par laquelle l'événement naturel anormalement intense se transforme en catastrophe, laquelle est ensuite administrativement avérée ou non, ce qui laisse place à un troisième jeu d'explications.

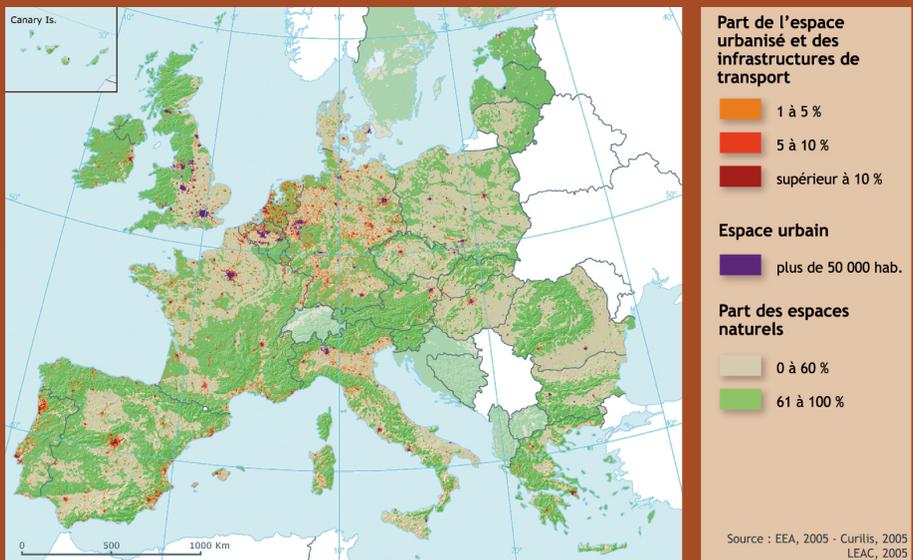
On ne rendra pas l'urbanisation automatiquement responsable de la fréquence des catastrophes, car si elle participe à l'évidence – densité oblige – de la réalité humaine en question, elle n'est pas partout, loin s'en faut, co-extensive de l'espace des catastrophes naturelles. Mais on constatera que de larges parts du périurbain sont fortement exposées aux risques naturels et pas seulement dans les régions méridionales. La croissance par densification résidentielle du périurbain diffus est de toute évidence un facteur d'aggravation des risques, principalement hydrographiques.

Au-delà de la fréquence d'une catastrophe reconnue tous les trois ans, il semble qu'on doive s'interroger, soit quant aux effets de l'anthropisation des milieux sur l'aggravation des aléas, soit sur le rapport aux aléas d'une société urbaine et périurbaine qui habite et aménage un milieu qu'elle semble paradoxalement de moins en moins maîtriser.

Carte 32. Pression urbaine et des infrastructures de transport sur les espaces en Europe



Carte 33. Extension urbaine de 1990 à 2000 en Europe



7_ Quelle Europe périurbaine ?

Un danger menace l'Europe, dont elle n'a pas conscience : l'étalement urbain. C'est le message vigoureux des rapports répétés de l'Agence européenne de l'environnement (EEA) qui sonne encore récemment l'alarme à l'égard du « challenge ignoré » (*Urban sprawl in Europe, the ignored challenge*, octobre 2006). La première carte (carte 32), tirée d'un précédent rapport de novembre 1998, est particulièrement inquiétante avec ses pieuvres rouges qui prolifèrent pratiquement partout, au long des réseaux. La seconde (carte 33), basée sur les données comparées de Corine Land Cover entre 1990 et 2000, est plus mesurée, mais les analyses sont sans appel. La couverture du document publié montre un front de maisonnettes à l'assaut d'un espace agricole, tel une marée montante.

Que disent les chiffres ? En 2000, les espaces urbanisés de tout type (*artificial areas*) couvrent 4,74 % de la superficie de l'Union européenne. Ils ont progressé de 5,4 % en 10 ans. Les espaces agricoles couvrent 55,44 % du total et ont régressé de 0,6 % pour les cultures et de 0,3 % pour les prairies, durant la même période. Les forêts représentent 28,65 % et elles ont gagné 0,5 %. C'est peut-être la modestie de ces chiffres qui explique qu'en dix ans, on est également passé d'une image de la pieuvre rouge urbaine, à celle plus objective d'une Europe structurée par son fond naturel (*green background*), dans lequel ne sont pourtant pas inclus les espaces agricoles.

Sur la première carte, la France apparaît dans une situation moyenne assez proche de celle de l'Italie ou de la Pologne, mais que penser d'une carte où la Hongrie (109 habitants/km²), la Roumanie (94) et la Bulgarie (70) semblent à ce point sous la pression des aires urbaines et des infrastructures de transport ? Sur la seconde carte, la France et l'Espagne présentent les mêmes informations, d'où il ressort, à cette échelle, l'importance des espaces agricoles, plutôt que la marque d'une urbanisation dévorante.

Au total on retiendra deux constats :

- celui, déjà fait à propos des définitions européennes du périurbain, d'une France qui connaît à cet égard un processus à la fois banal et modéré, à l'échelle du continent européen ;
- celui, d'un discours officiel (ici celui des experts) alarmant, qu'il revient à chacun d'interpréter. Dans le cas où l'alarme est jugée justifiée, elle concerne un phénomène continental, pour ne pas dire universel, à l'égard duquel il s'agirait d'entreprendre une bifurcation radicale et profonde, qui irait bien au-delà de simples dispositions de planification des sols. Est-ce le sens de l'agenda de Lisbonne ? Il est permis d'en douter.

Dix points pour éclairer la controverse sur la qualité spatiale du périurbain

- 1_ L'espace périurbain reste fortement attractif, malgré les critiques dont il est l'objet.
- 2_ L'espace périurbain est une des étapes de la majorité des trajectoires résidentielles des ménages, celle qui correspond à leur période familiale.
- 3_ À travers la périurbanisation, la France n'a jamais été aussi habitée et aussi appropriée.
- 4_ Les ménages qui se péri-urbanisent sont convaincus de gagner en confort spatial.
- 5_ L'espace périurbain est indissociable de la proximité d'espaces agricoles et forestiers qui oscillent entre résistance et complémentarité avec ce dernier : c'est une campagne habitée.
- 6_ L'artificialisation de l'espace périurbain français reste faible au regard de la situation nord européenne.
- 7_ La France présente encore de très fortes potentialités pour l'étalement résidentiel.
- 8_ La question majeure posée par l'étalement résidentiel n'est pas la consommation des sols, mais l'organisation de la forme péri-urbaine.
- 9_ Le défaut de conception de la forme habitée, expose de plus en plus l'espace périurbain aux aléas naturels.
- 10_ Il y a de fortes différences régionales entre les « qualités périurbaines ».

4- La responsabilité des acteurs

Introduction

Tout système de territoires est indissociablement un système d'acteurs, avec ses coalitions, ses contradictions, ses tensions ou ses intérêts tacitement partagés. Le périurbain ne s'est pas fait tout seul. Contrairement aux avis dominants le concernant, il ne s'est pas fait non plus contre la volonté des pouvoirs publics, locaux ou centraux. Quel que soit le jugement que l'on porte à cet égard, l'entente entre les pouvoirs communaux, les services déconcentrés de l'État et les conseils généraux des départements, est au cœur de bon nombre de processus qui ont fait et font encore concrètement la périurbanisation.

En outre, de puissants intérêts économiques privés se sont affirmés à travers la périurbanisation pour alimenter un processus qui représente en lui-même un marché : aménageurs-lotisseurs, constructeurs de maisons individuelles, marchands de biens, banquiers, entreprises de la route, de la construction et de la réparation automobile, grands distributeurs spécialisés dans tous les produits de consommation de l'idéal périurbain (la maison, le jardin, les loisirs de plein air...), etc. De quoi relativiser l'idée un peu facile selon laquelle les ménages périurbains sont les principaux acteurs de la mutation en question.

Comme on le voit, le système des acteurs est complexe et les responsabilités sont très partagées. Il est particulièrement difficile ici de rendre compte de cette complexité et de ces responsabilités croisées par des cartes. Le monde des acteurs privés, en particulier, ne donne pas à voir les informations spatialisées de ses stratégies. Nous avons donc pris le parti de concentrer nos efforts sur le cadre institutionnel de l'action publique, qui est déjà en lui-même passablement compliqué. À travers son analyse, c'est la question de la gouvernance du périurbain qui est posée, mais celle-ci ne pourra trouver de réponses valables sans une prise en compte attentive de l'organisation et des stratégies des acteurs privés précédemment évoqués.

1_ La quête du gouvernement pertinent

Le diagnostic de gouvernance des espaces périurbains est généralement sévère et négatif : les espaces périurbains sont réputés rétifs aux formes institutionnelles de solidarité territoriale et plutôt animés d'égoïsmes communaux. Ils seraient par excellence les terres du nimbysme (3) et de la fuite fiscale. L'examen des chiffres et des cartes conduit à une analyse plus nuancée et suggère une autre problématique que celle du déficit de gouvernement, dans des situations par nature interterritoriales qui s'accommodent mal du périmètre unique.

L'analyse porte, pour une fois, sur la congruence de l'espace périurbain tel que reconnu par le ZAUER (communes périurbaines des aires urbaines et communes multipolarisées de l'espace à dominante urbaine) avec les quatre principales formes d'organisation des territoires locaux qui contribuent actuellement à leur recomposition, en France métropolitaine :

- les 368 Pays reconnus ou en projet à ce jour dans le cadre de la LOADDT de juin 1999 ;
- les 1 113 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sous régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU), à savoir toutes les communautés d'agglomération, la plupart des communautés urbaines, les derniers syndicats d'agglomération nouvelle, et un peu plus de 40 % des communautés de communes ;
- les 378 Schémas de cohérence territoriale (SCoT), la plupart en cours d'élaboration, quelques-uns déjà en vigueur, dont les Schémas directeurs valent SCoT ;
- les 43 Parcs naturels régionaux (PNR), dont les premiers datent certes de près de quarante ans, mais dont la dynamique de création se poursuit (11 parcs créés ces 10 dernières années).

Périurbain et nouvelles échelles de pertinence : une synergie prochaine

Le taux de périurbanisation de chacun de ces nouveaux territoires d'action publique (le poids des communes et de la population périurbaines dans chacune des quatre catégories sus-citées) est inégal, mais dans l'ensemble plus élevé que la moyenne nationale, au moins au plan démographique : les SCoT sont logiquement les plus périurbains, mais les PNR et les Pays sont également « sur-périurbanisés », les EPCI à TPU restant proches des moyennes.

En termes de couverture du périurbain (la capacité de chacune des quatre catégories à prendre en compte les communes et la population périurbaines), on est en droit de rester dubitatif : faut-il se réjouir que les SCoT couvrent mieux le périurbain que la France dans son ensemble, ou se désoler de constater que les deux-cinquièmes de l'espace périurbain (et un quart de sa population) leur échappent toujours ? Les bons taux de couverture des Pays sont-ils une promesse de gouvernance périurbaine, et dans ce cas ne faut-il pas s'inquiéter de la relative discrétion des EPCI à TPU, dont les moyens d'action sont tout autre, mais les taux juste moyens ?

Si l'on observe ensuite l'ajustement territorial entre périurbanisation et périmètres des nouvelles mailles, c'est toute la complexité géographique qui se fait jour.

Périurbain et Pays : un couple d'avenir pour les petites et certaines moyennes aires urbaines

L'analyse géographique confirme la relative pertinence des périmètres de Pays pour se saisir de la dimension périurbaine des territoires, plus particulièrement dans les cas, nombreux, d'aires urbaines petites et moyennes. Le Pays est alors ce qui contient plus ou moins largement l'aire urbaine dans sa totalité, permettant même d'anticiper sur son inévitable croissance, fut-ce pour la contrer. On a là une situation favorable à l'action en faveur de la cohérence du système territorial local, sans préjuger de l'utilisation qui est réellement faite par les acteurs locaux, communes et intercommunalités, du cadre proposé par la loi Voynet de juin 1999. Quimper, Cherbourg, Lisieux, Argentan,

3. De l'anglo-américain nimbby, "Not In My Back Yard", qui désigne le verrouillage des territoires résidentiels par les derniers arrivés.

Tableau n°4. La place du périurbain dans les territoires de gouvernance

Type de territoire		Pays (368)	EPCI à TPU (1113)	SCoT (378)	PNR (43)
Poids en France	en % des communes	80 %	45 %	46 %	10 %
	en % de population	47 %	68 %	68 %	6 %
Taux de périurbanisation	% de communes périurbaines (1) (France: 41 %)	38 %	45 %	57 %	35 %
	% de la population périurbaine (2) (France: 21 %)	29 %	18 %	23 %	30 %
Taux de couverture du périurbain	en % des communes périurbaines (3)	74 %	49 %	64 %	9 %
	en % de la population périurbaine (4)	64 %	64 %	76 %	9 %

France métropolitaine, situation au 1/1/2008 ; données RP 1999

(1) % des communes périurbaines dans les Pays, EPCI à TPU, SCoT ou PNR.

(2) % de la population périurbaine dans les Pays, EPCI à TPU, SCoT ou PNR.

(3) % des communes périurbaines des Pays, EPCI à TPU, SCoT ou PNR, dans l'ensemble des communes périurbaines.

(4) % de la population périurbaine des Pays, EPCI à TPU, SCoT ou PNR, dans l'ensemble de la population périurbaine.

Verdun, Epinal, Avallon, Aurillac, Roanne, Auch, St-Gaudens et St-Girons, et beaucoup d'autres sont dans ce cas, mais aussi des aires urbaines plus importantes comme Brest, Montluçon ou Le Puy. Leur périurbain est alors intégré dans un dispositif de gouvernance potentiellement pertinent.

Confrontés à des couronnes périurbaines plus vastes et débordant la maille moyenne des pays (80 communes en moyenne nationale), les Pays peuvent aussi dessiner une organisation en pétales susceptible d'assumer la question périurbaine par secteurs, autour d'un Pays central qui ne recouvre que la partie la plus agglomérée de l'aire urbaine (Limoges avec six Pays, Angers et Perpignan avec quatre Pays), ou plus sûrement autour d'une communauté d'agglomération (Tours, Angoulême, Agen, Carcassonne, Besançon, etc.).

Mais dès que l'on a affaire à une aire urbaine de taille plus importante, le système des Pays n'y suffit plus, comme le montre l'examen détaillé de Dijon, ou de Nancy. D'une façon générale, la France la plus métropolisée, voire « métapolisée », n'a pas trouvé dans les Pays une réponse à l'enjeu périurbain. Les régions comme Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas-de-Calais, et bien-sûr Ile-de-France, n'y ont pas recours, ou fort peu. Pour gérer leur périurbain, elles comptent apparemment davantage sur les dispositifs suivants.

Périurbain et intercommunalités à TPU : le pire et le meilleur

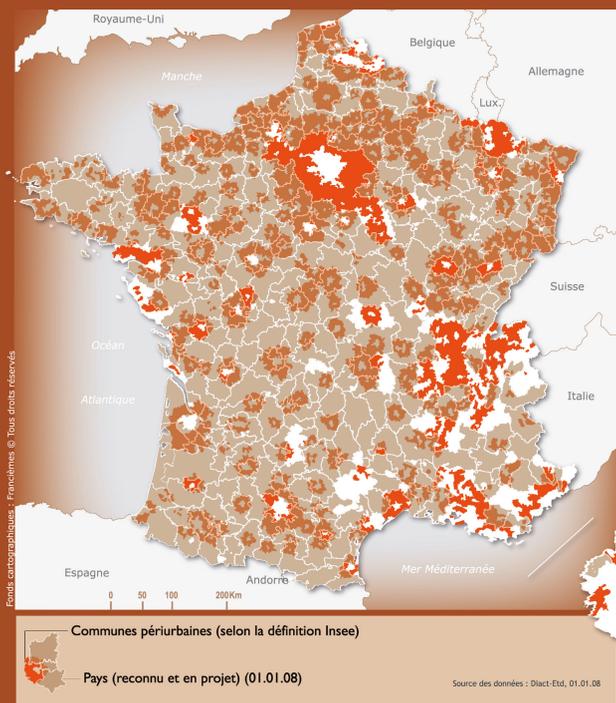
Ce dispositif de gestion des territoires est le plus intégrateur et le plus doté en compétences des quatre étudiés ici. Mais en matière d'intercommunalité ayant *a priori* les moyens de ses ambitions (donc la ressource fiscale de la TPU), la situation est encore très contrastée et inégale. L'analyse requiert des zooms attentifs

compte tenu de la maille plus fine (un peu plus de 13 communes en moyenne par groupement). On sait que le bilan de l'application de la loi Chevènement de juillet 1999 s'établit à une moyenne de quatre intercommunalités par aire urbaine (beaucoup plus pour les vastes ensembles métropolisés). L'exception qui confirme cette règle d'une fragmentation inévitable est l'aire urbaine de Moulins dont tout le périurbain tient encore à peu près dans la communauté d'agglomération. À l'inverse, des aires urbaines ou grappes d'aires urbaines comme Troyes, Chaumont-Langres, Epinal, St-Lô-Bayeux, Privas-Aubenas, Bastia sont démunies de toute forme d'intercommunalité susceptible d'intervenir efficacement sur leur périurbain. D'autres aires plus amples laissent largement flotter leur périurbain, comme Poitiers-Châtelleraut, Nice ou le genevois français. D'une manière générale, la situation est mauvaise, au plan de la congruence entre intercommunalité fiscalement bien intégrée et périurbanisation, en Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Bourgogne, Normandies et, bien entendu, Ile-de-France.

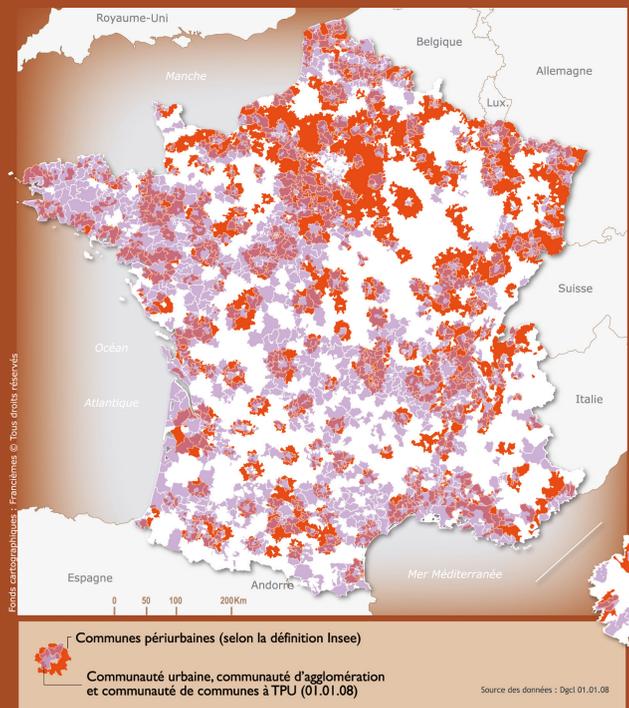
Elle est inégale en Rhône-Alpes, où la rente touristique alpine prédispose mal aux réponses collectives face à l'urbanisation rampante qu'elle alimente, où en Midi-Pyrénées, où les interstices entre la capitale régionale et Montauban, Castelnaudary ou St-Girons sont vides de gouvernements intercommunaux forts.

En Bretagne, dans les Pays-de-la-Loire, en Auvergne, en Languedoc-Roussillon, mais aussi dans les Bouches-du-Rhône, en Charente Maritime et dans un large faisceau francilien sud-ouest, qui se prolonge de Chartres à Tours, les couronnes périurbaines sont assez solidement quadrillées par un maillage d'EPCI *a priori* puissant, mais souvent très morcelé, ce qui laisse entière la question de la cohérence des stratégies qui y sont poursuivies.

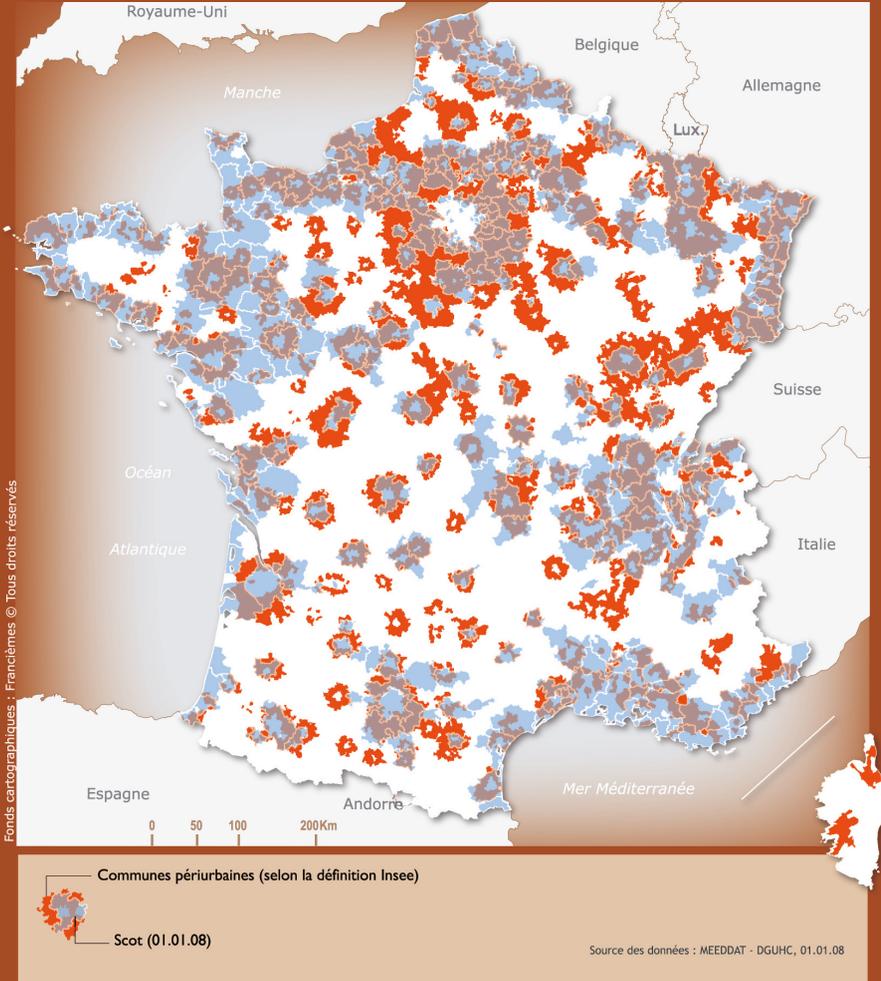
Carte 34. Les Pays et les espaces périurbains



Carte 35. Les Etablissements publics de coopération intercommunale et les espaces périurbains



Carte 36. Schéma de cohérence territoriale et espaces périurbains



Périurbain et SCoT : l'impossible concordance ?

La procédure *a priori* la mieux appropriée à la question périurbaine dans sa logique d'ensemble comme dans son mouvement présente malheureusement la géographie la plus défavorable, et ce, à plusieurs titres.

À ce jour, un grand nombre de petites aires urbaines, qui sont autant de diffuseurs de la périurbanisation, n'ont pas jugé bon d'engager un SCoT, estimant sans doute la présence d'un Pays suffisante : Le Puy, Ussel, Sens et Auxerre, St-Dizier, Argentan et Alençon, Montélimar, Privas et Aubenas, Digne, Auch, Cahors, Sarrebourg, etc., auxquels s'ajoute l'aire urbaine plus importante de Pau.

Dans la totalité des autres cas, le SCoT central est toujours plus petit que l'aire urbaine. On est alors soit dans la situation d'une vaste périphérie démunie de planification (Bordeaux, Orléans, Amiens, etc.), soit dans un système de SCoT périphériques à coordonner. On mesure la différence pour ce qui concerne le périurbain en comparant visuellement la situation dans la grande région lyonnaise et stéphanoise (11 SCoT impliqués dans une démarche dite d'InterSCoT), et la région voisine du Val-de-Saône et des agglomérations du Doubs, de Chalon-sur-Saône à Vesoul-Lure, aux nombreuses solutions de continuité.

La fragmentation inattendue des SCoT, largement explicable par l'état de l'intercommunalité, appelle donc, pour ce qui est du périurbain, un effort supplémentaire de gouvernance entre SCoT, d'autant plus difficile que deux autres articulations sont à surveiller en priorité : celle des EPCI entre eux au sein de chaque SCoT, et celle des communes responsables des PLU avec leur SCoT.

Au fond, tout dépendra de la vitalité politique de l'autorité en charge de la mise en œuvre du SCoT et de sa capacité à se faire entendre des territoires locaux, donc des PLU. Les bons périmètres de Perpignan, Narbonne, Béziers ou Périgueux sont des conditions certainement nécessaires, mais pas suffisantes. En dehors de ces cas de figure encourageants, de larges fractions de l'archipel périurbain devraient sans doute se passer d'outils de planification pour de longues années encore.

Périurbain et PNR : une voie d'avenir ?

En dehors des Pyrénées catalanes, de la Camargue et du Queyras, tous les PNR recourent des aires urbaines et incluent des communes périurbaines, mais ils le font selon trois modalités distinctes.

Une dizaine sont situés en quasi totalité dans la nappe périurbaine, entièrement pris dans le système urbain, ce qui rappelle bien que la réalité périurbaine telle que saisie par l'INSEE est fonctionnelle et non pas morphologique : les PNR d'Île-de-France et de Nord-Pas-de-Calais, les Boucles de la Seine Normandie et dans une moindre mesure la Brière, la Montagne de Reims et le Pilat, tout en présentant les qualités propres aux espaces préservés, font partie de fait de vastes régions urbaines.

À l'inverse, quelques-uns englobent une ou plusieurs petites aires urbaines et leurs espaces périurbains en quasi totalité : le Perche (Nogent-le-Rotrou), les Monts d'Ardèche (Privas-Aubenas), le Lubéron (Apt-Pertuis-Manosque). Le PNR tout autour de l'aire urbaine constitue d'évidence un acteur majeur face à la périurbanisation.

Mais la situation la plus courante est celle de l'apposition, au contact d'une aire urbaine et de sa frange périurbaine, ou mieux, celle de l'intervalles ou de l'interstice, entre plusieurs aires urbaines et leur périurbain : Narbonnaise méditerranéenne, entre Perpignan et Narbonne-Béziers, Vercors, Chartreuse et Bauges, pris dans le chapelet des agglomérations du Sillon alpin, parcs lorrains et vosgiens, etc.

Somme toute, les PNR, sans être des mailles aussi importantes que les précédentes pour saisir et gérer le périurbain, présentent des configurations qui pourraient s'avérer décisives pour lui. Dégagés du souci de la couverture aussi exhaustive que possible que partagent les trois maillages précédents, les PNR sont à même de construire ici ou là le projet spécifique de ces territoires d'entre-deux qui dessinent l'archipel périurbain. À condition toutefois que les PNR en question assument pleinement leur périurbanité.

Périurbain : organiser l'interterritorialité

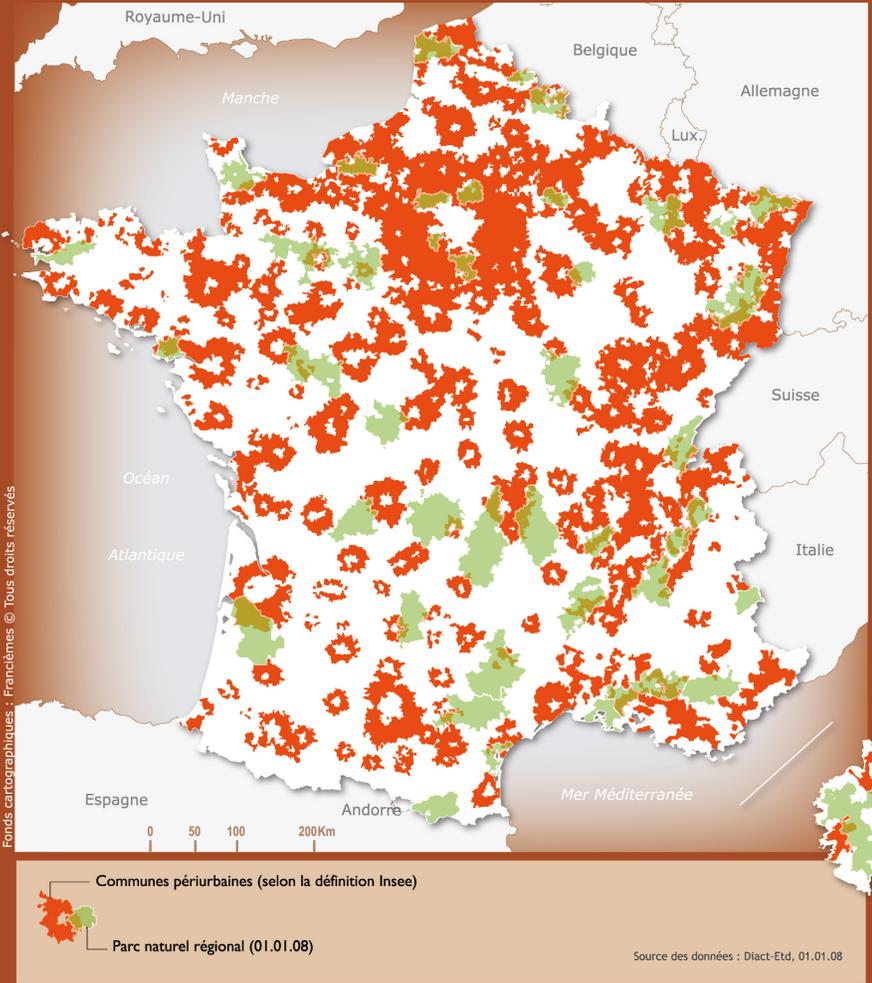
Les quatre principales formes de recomposition territoriale analysées ici présentent chacune leur intérêt ou leur potentiel stratégique pour contribuer à la gouvernance périurbaine. Comme on le voit, l'espace périurbain n'est pas démunie de cadres politiques institués pour le gouverner. Si l'on superposait les quatre cartes, peu d'extensions périurbaines échapperaient à l'une ou l'autre des couvertures.

Bien entendu, tout dépend ensuite de l'effectivité de l'exercice de gestion et de régulation que conduisent ces différentes autorités territoriales : pouvoirs financier et réglementaire réellement exercés, cohérence du projet conduit, qualité des options de développement, capacité de converger avec les acteurs privés, etc.

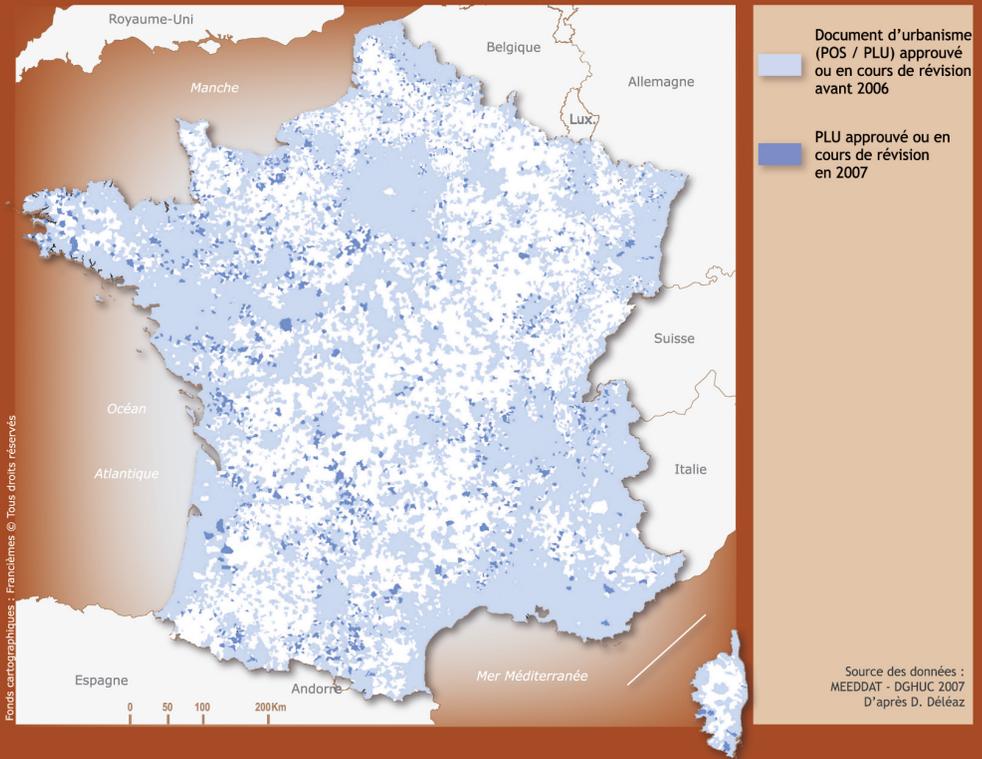
À l'issue de ce rapide balayage de la gouvernance périurbaine, il apparaît certain que ce pouvoir, cette cohérence, cette qualité et cette capacité ne dépendront jamais d'un commandement unique, impossible gouvernement pertinent, mais bel et bien de la coordination des différents projets de territoire qui quadrillent la France dans son ensemble.

Dans le périurbain, par définition espace de l'entre-deux et des interfaces, les progrès de la gouvernance territoriale sont à rechercher dans la coordination entre Pays, EPCI, SCoT et PNR, dont seule la combinaison peut garantir l'efficacité.

Carte 37. Parcs naturels régionaux (PNR) et espaces périurbains



Carte 38. Couverture des PLU en 2001 et 2007



2_ Les nouveaux Plans locaux d'urbanisme (PLU), au front de la nouvelle périurbanisation

On sait qu'en France, les communes ont le choix entre le Plan local d'urbanisme (fin 2005, 49 % des communes, pour 92 % de la population), la Carte communale, procédure simplifiée (11 % des communes, pour 3 % de la population), et l'application simple du Règlement National d'Urbanisme (40 % des communes, pour 5 % de la population).

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, 1 709 communes de France métropolitaine se sont dotées d'un PLU alors qu'elles ne possédaient pas de Plan d'occupation des sols auparavant. Cela peut sembler négligeable à l'échelle nationale, mais en part de communes en capacité théorique de contrôler leur urbanisation, cela représente cependant une poussée d'environ 10 % dans les six dernières années. Où cette poussée s'est-elle manifestée ?

La carte 38 permet de vérifier la forte corrélation entre « entrée en PLU » et périurbanisation. Les 1 709 communes en question dessinent des couronnes tachetées sur les franges externes lointaines d'un bon nombre d'aires urbaines, comme Lyon, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Rennes, Dijon, Amiens, Limoges ou Le Mans, mais aussi des semis réguliers dans les espaces ruraux à l'interface de plusieurs aires, comme celle de Pau et Tarbes, celle de La Rochelle et Niort, celle d'Orléans et Chartres, celle d'Angers, Le Mans, Laval et Rennes. À des échelles plus amples encore, on

voit bien se dessiner de vastes fronts de périurbanisation diffuse, comme au sud de la grande agglomération nordiste de l'ancien bassin minier, en direction de l'Artois, ou à l'ouest du couloir sud-rhodanien, sur les terres ardéchoises et gardoises, ou encore entre région toulousaine et région narbonnaise (Lauragais, Plantaurel). Il est même possible de deviner l'impact de l'autoroute A20 et du nouveau carrefour autoroutier du massif central avec la A89, tout autour de Brive.

Cette carte de la progression des PLU de proche en proche rappelle, prolonge et sans doute anticipe celle de l'étalement résidentiel et ses différentes modalités spatiales (carte 3). D'une périurbanisation classique, on voit qu'on passe de plus en plus à une sorte de « périruralisation » puisque c'est aux fronts des campagnes interurbaines que s'organise désormais la pression résidentielle. Le géographe François Moriconi-Ebrard parle à ce propos de « littoralisation », dès lors que c'est la quête des faibles densités qui est en jeu.

Par définition, on est là en présence de communes peu peuplées et dotées de très peu de moyens techniques, financiers et politiques pour conduire leur urbanisation annoncée. On doit pouvoir s'interroger sur l'opportunité de revenir sur l'automatisme de la compétence communale en matière de document local d'urbanisme : de toute évidence, les enjeux de la périurbanisation de demain ne sont plus à l'échelle des communes concernées, ni en tant qu'espaces, ni en tant qu'acteurs.

Dix points pour éclairer la controverse sur la responsabilité des acteurs

- 1_ La périurbanisation est produite par des politiques publiques contre-effectives par rapport aux orientations générales de l'aménagement des territoires.
- 2_ La périurbanisation est engendrée par les stratégies « d'entreprise de périurbanité » qui orientent largement la demande et les comportements des ménages.
- 3_ L'espace périurbain n'est pas sous-gouverné : il est suffisamment doté de cadres et de procédures d'action publique. Le problème c'est l'efficacité de ces cadres et procédures.
- 4_ 2 communes périurbaines sur 5 demeurent hors SCoT.
- 5_ Un tiers de l'ensemble des PNR est périurbanisé : les PNR sont, de fait, un acteur potentiel du périurbain.
- 6_ Le « pays » est efficace pour le périurbain autour des petites aires urbaines seulement.
- 7_ La situation de l'intercommunalité à fiscalité propre (TPU) reste très inégale dans le périurbain.
- 8_ Il n'y a pas de gouvernance crédible du périurbain en dehors de dispositifs de coordination interterritoriale.
- 9_ Dans les communes, la périurbanisation déclenche généralement le passage au PLU, lorsqu'il n'existait pas encore.
- 10_ Les enjeux urbanistiques de la périurbanisation, et les moyens d'y répondre, ne sont plus à l'échelle des communes, ni en tant qu'espaces, ni en tant qu'acteurs.

Conclusion

Génération périurbaine

Les quarante points de controverse retenus à travers les cartes de ce recueil sont, depuis plus de trente ans, au cœur de débats qui ne s'épuisent pas. Régulièrement, ces débats sont rythmés par un consensus soudain pour en finir avec la question périurbaine : à chaque fois, on vérifie qu'il est surtout urgent de la redéfinir, plutôt que d'en finir avec elle, aussi inlassablement que le monde change. La *génération périurbaine* nous projette alors dans un conflit d'interprétations et de représentations.

N'est-elle qu'une progéniture urbaine, certes un peu particulière du fait de l'automobilité, mais qui s'inscrira finalement dans la longue lignée de la ville et de sa reproduction ? N'est-elle qu'une génération perdue de cette lignée, une scissiparité sans issue, non durable, pour reprendre le terme désormais consacré ? Ou bien, au contraire, est-elle la première, forcément mal comprise, d'une nouvelle famille d'espaces et d'un nouvel âge de nos territorialités ? Dans le premier cas, la génération périurbaine préparerait inexorablement l'intégration urbaine des espaces ruraux, toujours plus loin des villes, à travers l'abaissement des densités globales et leur redistribution des centres vers les périphéries : la périurbanisation ne serait rien d'autre que la croissance des villes à l'ère de l'automobile.

Dans le deuxième cas, la génération périurbaine ne serait qu'une grande erreur d'aménagement, pendant de celle des grands ensembles d'habitat collectif dont elle est l'opposé. Contre l'une et l'autre, le modèle de la ville compacte, la « vraie ville », serait le seul à garantir par ailleurs l'idéal de la campagne rurale, la « vraie campagne ».

Dans le troisième cas, on sort du face-à-face historique entre villes et campagnes, et on s'expose à une bifurcation majeure : celle que se voit contraint d'explorer un pays qui, comme la plupart dans le monde, n'a jamais été aussi peuplé (62 millions en 2008 pour la France métropolitaine et probablement 67 millions à l'horizon 2030).

Reconnaissons que le présent recueil de « Travaux » a pris le parti de cette troisième voie. Elle conduit à quelques interpellations des politiques publiques.

L'interpellation des politiques publiques

La première interpellation porte sur la façon de se saisir de la question périurbaine. Le zonage actuel qui pourrait en servir l'intention est de plus en plus débordé. La périurbanisation prend des formes variées (littoralisation, « péri-ruralisation », diffusion ou au contraire densification) qu'il faut renoncer à définir de façon normative. En tant que zonage d'observation, le ZAUER, simple bassin d'emploi, peut poursuivre sa vie. Mais la question périurbaine ne s'y résume pas. Dans ces conditions, mieux vaut laisser les régions, qui ont la compétence générale d'aménagement, énoncer les objectifs stratégiques qui sont les leurs, face à la bifurcation majeure que représente la mal-nommée « périurbanisation » : contrairement à ce qu'en dit un discours idéologique, elle ne s'exprime pas partout dans les mêmes formes, selon les mêmes enjeux, ni avec les mêmes impacts.

En affirmant ce principe régional – qui gagnerait d'ailleurs à être interrégional – on n'oublie pas que la périurbanisation s'alimente de quelques fondamentaux nationaux : droits de la propriété privée, choix de maintenir la compétence d'urbanisme au niveau territorial le plus élémentaire, politique bancaire et fiscale favorable à l'accès à la propriété individuelle, puissance du lobby automobile et routier qui, de l'infrastructure au véhicule, ré-active en permanence la génération périurbaine, etc. Un premier progrès serait d'admettre que, pour l'essentiel, les politiques publiques conduites en France ces trente dernières années ont favorisé la périurbanisation. Voudra-t-on alors revisiter les fondamentaux en question ? Ce serait beaucoup plus audacieux que de poursuivre la critique stérile d'une périurbanisation que tout alimente par ailleurs.

En attendant que l'audace convainque, trois domaines de politiques publiques sont particulièrement interpellés par les analyses ici rassemblées :

→ le premier concerne l'organisation de la mobilité et des temps sociaux. Il inclut le champ des transports publics mais ne s'y résume pas, loin s'en faut. Hors de ce dernier, il est encore très pauvre en principes d'action publique et en modalités de régulation. L'obsession quant aux impacts des stocks (mutation des paysages, artificialisation, changement d'usages des sols) retarde l'investissement dans une politique des flux et des temps.

→ Le second concerne la gestion des espaces non bâtis qu'on voudrait maintenir tels. La politique agricole communautaire en a longtemps assumé la fonction avec des résultats contradictoires. Une politique plus globale de gestion de l'espace fait défaut. L'espace périurbain ouvert est aussi un espace de nature et de pratiques de la nature. Reste, pour une large part, à en organiser la gouvernance, notamment avec une profession agricole qui est encore loin de se voir comme acteur de la périurbanité.

→ Le troisième concerne la production de la forme habitée, incluant ses lieux collectifs, ses services publics de proximité, donc les lieux de travail aussi. Dans ce domaine, beaucoup reste à inventer, en s'éloignant autant que possible de la référence passéiste du village. À quand la nouvelle utopie périurbaine du XXI^e siècle ?

Comme on le constate, qu'ils soient radicalement remis en cause ou non, le périurbain, la périurbanisation, la périurbanité et, on voudrait ajouter, le périurbanisme, demeurent des chantiers potentiels de politiques publiques. Les controverses qui ont nourri ce travail d'observation et d'analyse ne devraient pas conduire à des clivages. Quelles que soient les options stratégiques auxquelles elles conduiront, puissent-elles donner toute leur puissance en réveillant la nécessité du projet dans des espaces qui en ont été le plus souvent cruellement démunis.

Composition du groupe de prospective

Universités, recherche

Martin Vanier,
géographe, université de Grenoble

Emmanuel Roux,
géographe, université de Grenoble

Sophie Louargant,
géographe, université de Grenoble

Romain Lajarge,
géographe, université de Grenoble

Sylvie Duvillard,
géographe, université de Grenoble

Martine Berger,
géographe, CNRS Paris

Emmanuelle Bonerandi,
géographe, ENS Lyon

Jean-Paul Laborie,
géographe, université de Toulouse

Sylvie Lardon,
géographe, ENGREF, Clermont-Ferrand

Marius Schaeffer,
géographe, université de Genève

Expertise publique

Stéphane Cordobes,
Prospective et Etudes, DIACT

Odile Bovar,
Observatoire des territoires, DIACT

Christophe Bernard,
Politiques territoriales, développement rural, DIACT

Michèle Gonnet-Chaubet,
Politiques urbaines, DIACT

Florian Muzard,
Prospective et Etudes, DIACT

Priscilla De Roo,
Culture, patrimoine, villes moyennes, DIACT

Olivier Piron,
CGPC, Paris

Dominique Deléaz,
urbaniste, CETE Lyon

Michel Rostagnat,
Association des Ingénieurs des Ponts, Paris

Marie-José Roussel,
DIV, Paris

Collectivités territoriales, administrations déconcentrées

Anne Boidin,
SGAR Picardie

Sonia Decker,
Agence de l'eau Seine-Normandie

Nathalie Louet,
urbaniste, EPURES, St-Etienne

Anne-Marie Maür,
urbaniste, AURG, Grenoble

Dominique Royoux,
géographe, Président de l'IAAT

Bernard Verset,
Région Bourgogne

Laetitia Zaghouane,
Région Rhône-Alpes

Expertise privée, conseil

Jean-Claude Bontron,
économiste, SEGESA

Olivier Turquin,
économiste, VIVEA

Création graphique : Marie-Noëlle Heude.
Imprimé en France.-Jouve, 11 Bd de Sébastopol, 75001 Paris
N° - Dépôt légal :