L'explosion périurbaine

Eric Charmes

▶ **To cite this version:**

Eric Charmes. L'explosion périurbaine. Etudes foncières, 2009, 138, pp.25-36. halshs-00461694v2

HAL Id: halshs-00461694
https://shs.hal.science/halshs-00461694v2

Submitted on 27 May 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'EXPLOSION PERIURBAINE

Eric Charmes. Institut français d'urbanisme. Université Paris 8.

Version 2, révisée en mai 2010 – La version 1 est celle publiée dans le n° 138 d'Etudes foncières en mars-avril 2009

Malgré une volonté constante des pouvoirs publics d'organiser et de contrôler l'expansion des villes, celles-ci continuent de s'étaler. Toujours plus loin des grands centres urbains, des zones sont ouvertes à l'urbanisation. Ce n'est pourtant pas faute de terrains non bâtis près des bordures des agglomérations. Le problème est que réglementairement, peu de ces terrains sont urbanisables. Ce malthusianisme foncier résulte principalement de la fragmentation des

pouvoirs d'urbanisme et de l'identité périurbaine, où le rapport à la verdure occupe une place prépondérante. Les réformes récentes de la planification métropolitaine et de l'intercommunalité n'ont pas changé les choses. Tout au contraire, au cours des années 2000, les périurbains se sont dotés d'outils politiques et institutionnels puissants pour faire valoir leur point de vue.

20 000 communes périurbaines ?

Des quatre catégories avec lesquelles l'INSEE classe les communes dans son zonage dit « en aires urbaines », celle du périurbain est la moins connue. Dans les débats publics et les médias, on parle beaucoup des centres-villes, du rural ou des banlieues. Peu de gens, en dehors des spécialistes, utilisent le terme périurbain. Les périurbains eux-mêmes ignorent souvent jusqu'à l'existence même de ce terme. Les choses évoluent, mais lentement.

Pourtant, les espaces périurbains au sens de l'INSEE couvrent une partie très importante du territoire français. Au recensement de 1999, on comptait près de 15 000 communes périurbaines, communes qui accueillaient plus de 12 millions d'habitants et qui couvraient un tiers du territoire métropolitain (voir tableau 1). Les chiffres actualisés de 2008 ne sont pas encore disponibles mais, même en faisant l'hypothèse d'un tassement significatif de la périurbanisation, on peut estimer que le seuil symbolique de 20 000 communes périurbaines sera franchi au début de la décennie 2010[1]. De même, la population des périurbains devrait rapidement franchir le seuil des 15 millions. L'extension du périurbain est d'autant plus massive que très peu de communes périurbaines sont intégrées aux zones agglomérées des pôles urbains. Ces dernières ont gagné 306 communes entre 1990 et 1999 quand le nombre de communes périurbaines augmentait lui de 4 527 unités (voir tableau 2).

Ainsi, le développement récent des métropoles résulte en très large part de la croissance démographique des communes périurbaines et de l'inclusion de nouvelles communes dans leur aire d'influence : entre 1990 et 1999, la croissance démographique de l'espace à dominante urbaine est venue à plus de deux tiers du périurbain. Pendant cette période, 12 % du territoire français a basculé de l'espace à dominante rurale à l'espace à dominante urbaine (attention : il ne s'agit pas d'une mesure de l'artificialisation des sols dans la mesure où les communes qui deviennent périurbaines ne sont souvent urbanisées qu'à 10 ou 20 %).

[1] L'un des meilleurs spécialistes de la question, Philippe Julien, évalue à 17 800 le nombre possible de communes périurbaines en 2010 (Julien, 2007). Cette estimation implique un taux de croissance de 28 % entre 1999 et 2010, alors que le nombre de communes périurbaines a augmenté de 43 % entre 1990 et 1999. Cela parait une estimation relativement conservatrice au regard des croissances démographiques récemment observées dans les communes dites rurales (Morel & Redor, 2006).

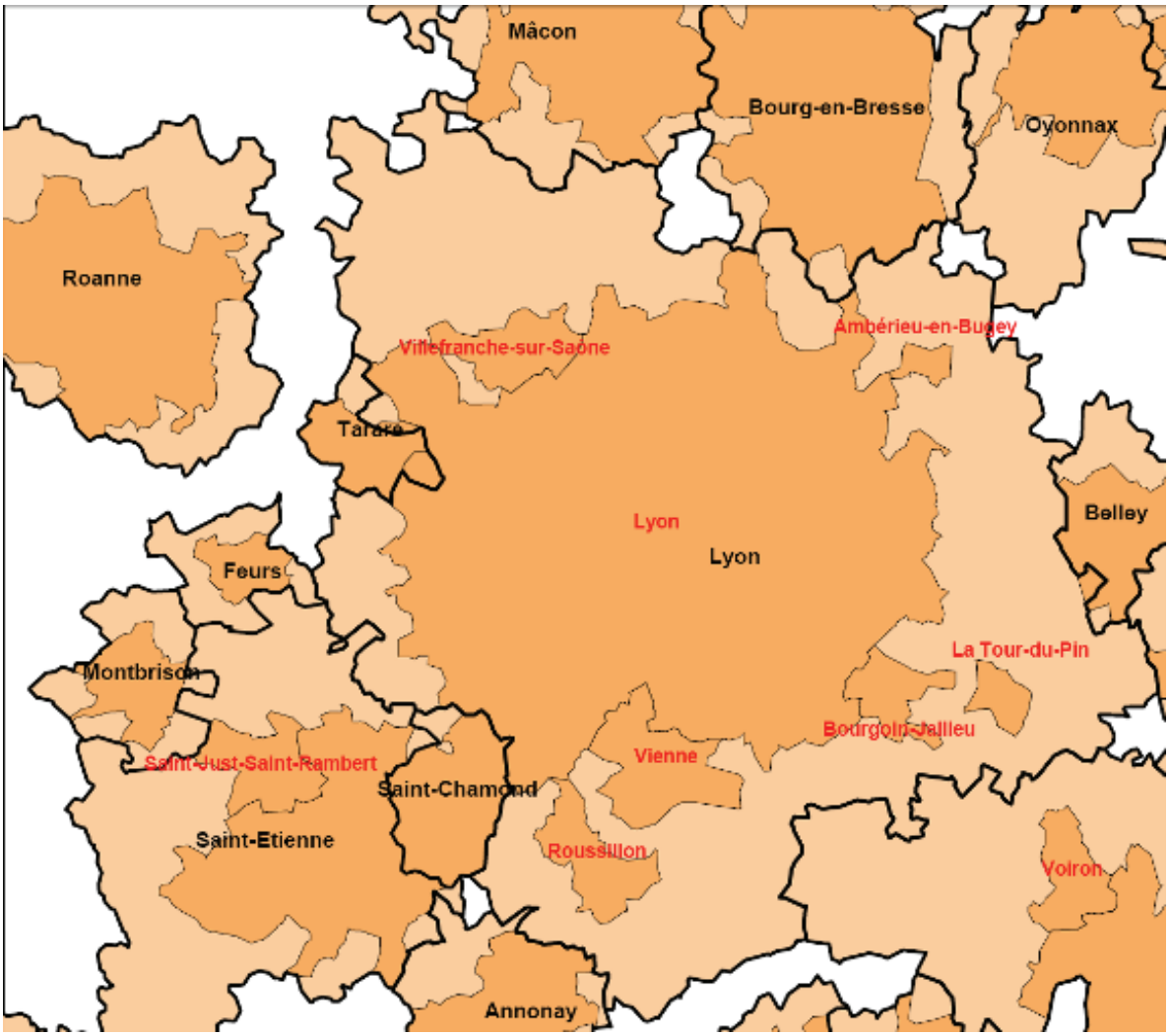
Type d'espace	Nombre de communes	Population totale	Densité (hab./km²)
Pôles urbains	3 100	35 708 000	**811**
Couronnes périurbaines et espaces multipolarisés	14 930	12 257 000	**69**
Rural	18 535	10 553 000	**33**
Total	**36,565**	**58,158,000**	**108**

Tableau 1 : Types et peuplement des communes en France métropolitaine (Sources : INSEE, recensement de 1999 ; Nicot, 2005)

Evidemment, ces chiffres sont fondés sur une définition conventionnelle du périurbain. Les critères retenus par l'INSEE ont d'ailleurs suscité d'intenses débats au milieu des années 1990. Il ressort toutefois de ces débats que l'ampleur de la périurbanisation a volontairement été minorée pour préserver le poids statistiques des espaces à dominante rurale (voir encadré 1). Au regard des critères utilisés ailleurs en Europe ou en Amérique du Nord pour décrire les phénomènes comparables, la périurbanisation du territoire français apparaît sous-estimée !

Type d'espace	Variation du nb de communes (1990-99)	Croissance de la Pop totale (1990-99)
Pôles urbains	+ 10% (+ 306)	+ 4 %
Couronnes périurbaines et espaces multipolarisés	+ 43 % (+ 4527)	+ 33 %
A dominante rurale	- 21 % (- 4847)	- 21 %
Total	**~ 0 % (+ 14)**	**+ 3 %**

Tableau 2 : Variation du nombre de communes et de la population dans les différents types d'espace identifiés par l'INSEE (Sources : recensements de l'INSEE et Nicot, 2005)



Carte 1 : Aires urbaines dans la région lyonnaise (Julien, 2007).

En couleur foncé et délimitées par des traits fins apparaissent les aires urbaines telles que définies en 1999. En clair et délimitées par des traits épais apparaissent les zones d'influence des villes obtenues en abaissant de 40 à 25 % le seuil de migrations domicile travail déterminant le caractère périurbain. Ces zones d'influence devraient s'approcher de ce que sont les aires urbaines actuelles.

Encadré 1 : Définition

Le périurbain est devenu une catégorie statistique officielle après le dépouillement du recensement général de la population de 1990, à l'issue duquel il avait été constaté que les zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU), jusque là utilisées pour mesurer l'influence des métropoles, incluaient 78 % des communes et plus de 96 % de la population nationale, laissant ainsi moins de 4 % de la population française en zone rurale (Le Jeannic, 1996). Pour les pouvoirs publics, de tels chiffres posaient problème : il fallait regonfler la population rurale. Les ZPIU ont donc été abandonnées au profit des aires urbaines. Avec la nouvelle définition de l'urbain et du périurbain alors adoptée par l'INSEE, les communes de l'espace à dominante « rurale » représentaient toujours en 1999 plus de la moitié du total. Mais, pour de nombreux géographes, cette visibilité préservée du rural masque les réalités des pratiques sociales et spatiales contemporaines, et plus particulièrement la généralisation des pratiques et des modes de vie urbains.

L'INSEE définit comme périurbaines les communes présentant simultanément deux caractéristiques : une caractéristique fonctionnelle et une caractéristique paysagère. La caractéristique fonctionnelle est définie de la manière suivante : au moins 40 % des actifs résidant dans la commune occupent un emploi situé hors de la commune et dans une ou plusieurs aires urbaines. Une aire urbaine est elle-même constituée d'un pôle urbain (c'est-à-dire d'une agglomération offrant au moins 5 000 emplois) et d'une couronne composée des communes périurbaines dépendantes de cette seule aire urbaine (les autres communes périurbaines, celles qui dépendent de plusieurs aires urbaines, sont dites multipolarisées).

Ce critère fonctionnel oblige à des itérations pour déterminer l'étendue des aires urbaines, puisque l'intégration d'un petit pôle d'emploi dans l'aire urbaine d'une grande ville peut entraîner par rebond l'intégration des communes dépendantes de ce pôle d'emploi. Ceci a l'avantage de donner aux aires urbaines des contours correspondant mieux aux espaces vécus et aux logiques du polycentrisme. Actuellement, un gros tiers des actifs des couronnes périurbaines ne travaillent pas dans le pôle urbain associé (Baccaïni, Sémécurbe & Thomas, 2007).

La deuxième caractéristique par laquelle l'INSEE définit les communes périurbaines est paysagère : pour être périurbaine, une zone bâtie doit être séparée du pôle urbain dont elle dépend par une bande non bâtie d'une largeur supérieure à 200 mètres. Ce critère renvoie à des dimensions essentielles de la vie périurbaine. L'une d'elles est la mise à distance de la banlieue. Beaucoup de périurbains disent se distinguer des banlieusards par le fait qu'ils traversent des espaces verts avant d'arriver dans leur ensemble pavillonnaire. Ce faisant, ils ont le sentiment de s'extirper de la masse urbaine et de s'en mettre à l'abri. Une autre dimension importante de la vie périurbaine est la proximité des espaces verts, qu'ils soient « naturels » ou agricoles.

Des aires urbaines diverses

La catégorie « communes périurbaines » élaborée par l'INSEE recouvre une très grande diversité de situations. Cette diversité concerne d'abord les « aires urbaines ». Marc Wiel distingue ces dernières en fonction de leur degré d'éparpillement et de l'intensité de la périurbanisation (Wiel, 2000). Cette intensité est notamment mesurée à partir de la proportion des emplois de l'agglomération centrale occupés par des personnes qui n'y habitent pas. Cette intensité diffère notablement d'une métropole à l'autre, différences qui semblent s'expliquer principalement par des contraintes géographiques (tels qu'un environnement montagneux ou la proximité d'un littoral) et par des traditions régionales (avec une production neuve en collectif plus présente dans l'Est ou le Sud-est que dans le Nord ou l'Ouest, terres d'élection de la maison individuelle).

L'éparpillement est quant à lui mesuré à partir du nombre de communes de l'aire urbaine, rapporté au nombre de ménages périurbains. Cet éparpillement peut là encore être limité par les contraintes géographiques. Il dépend également de la capacité de l'agglomération et des communes qui lui sont associées de retenir les ménages désireux d'accéder à la propriété d'une maison individuelle. Une telle capacité suppose une communauté d'agglomération incluant des communes périurbaines et disposant de réserves foncières suffisantes pour construire des maisons individuelles. Si tel est le cas, la périurbanisation tend à se concentrer sur un nombre limité de communes. Lorsqu'à l'inverse, les communautés centrales disposent de peu d'espaces constructibles pour les maisons individuelles (Marc Wiel cite les cas de Lille, Lyon, Rouen et Bordeaux), on observe un fort éparpillement. Hors des communautés centrales, un millier de périurbains supplémentaires peut à lui seul conduire à la « périurbanisation » de plusieurs communes rurales.

Il y a également des effets de taille (voir tableau 3). Si, à l'échelle nationale, la population périurbaine représente le tiers de celle des pôles urbains, seulement 13 % des habitants de l'aire urbaine de Paris sont des périurbains (ce qui représente toutefois plus de 1,5 million de personnes). Et comme on peut s'y attendre, cette proportion tend à augmenter pour les petites agglomérations. Dans ces dernières en effet, la mobilité quotidienne est moins contrainte, et il est plus facile de s'installer dans un village périphérique tout en continuant à travailler au centre.

Aires urbaines	Population	Nb. de communes	Nb. de communes périurbaines	Population périurbaine
Paris	11 175 000	1 584	1 188	1 530 000
Lyon	1 648 000	296	194	300 000
Rennes	521 000	140	130	249 000
Auxerre	85 000	60	58	41 000

Tableau 3 : Exemples d'aires urbaines (données INSEE, d'après le recensement de 1999)

Un territoire structuré

A l'intérieur d'une même aire urbaine, les communes périurbaines sont également très diverses. L'INSEE met ainsi dans la même catégorie des villes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants (notamment en Ile-de-France) et des villages dortoirs de quelques centaines d'habitants (qui sont d'ailleurs classés « communes rurales »). Meaux, qui compte plus de 50 000 habitants, est ainsi classée commune périurbaine, appartenant à l'aire urbaine de Paris[2]. Ce faisant, il est difficile de parler du périurbain sans préciser de quel type de communes on parle. On peut toutefois employer par défaut le terme périurbain pour qualifier les communes pavillonnaires peuplées d'au plus 2000 habitants, dans la mesure où cette situation correspond à environ 90 % des cas. Dans le périurbain, le cas le plus typique est celui d'un noyau villageois entouré de 5 ou 6 lotissements de quelques dizaines de maisons, quelques filaments de développement diffus le long des routes pouvant compléter cet ensemble. C'est surtout de ce périurbain dont il est question dans ce dossier.

Ce tissu de communes résidentielles à l'allure villageoise est structuré de lieu de lieu par des noyaux de centralité. Ceux-ci sont de taille variable et, plus la métropole est grande, plus ces noyaux peuvent être importants, allant jusqu'à constituer de véritables villes. Dans la grande majorité des cas, les centres sont plutôt des bourgs. Dans le périurbain, on peut commencer à parler de centralité à partir d'une zone agglomérée de 2 000 habitants (seuil d'entrée dans l'urbain selon l'INSEE). Le cas le plus typique est alors celui d'un chef-lieu de canton autour duquel gravitent 8 ou 10 communes plus petites. Le lien entre ces communes est souvent marqué fonctionnellement par un collège. Dans beaucoup de cas, ce lien s'est cristallisé politiquement et institutionnellement d'abord dans un syndicat à vocation multiple ou dans un district puis dans une communauté de communes. Cette configuration n'est toutefois pas systématique. Certaines communes périurbaines ont rejoint des communautés d'agglomération. Dans d'autres cas, de vieilles rancœurs ou des dissensions autour des taux de la taxe professionnelle ont donné aux communautés de communes des contours totalement déconnectés de la carte cantonale.

[2] Pour déterminer le statut d'une commune on peut se référer au site de l'INSEE, rubrique zonage. http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/nomenclatures/zonages_etudes/index.asp

Un urbanisme malthusien, moteur de l'étalement des villes

La périurbanisation peut être appréhendée à deux échelles. A une échelle large, elle apparaît comme l'extension de la zone d'influence des grandes villes. On peut alors parler d'étalement, par référence au terme « *sprawl* » qui qualifie l'extension des *suburbs* aux Etats-Unis. Toutefois quand on analyse le processus de périurbanisation à une échelle plus fine, le terme « étalement » apparaît impropre (Castel, 2007). La périurbanisation consiste aussi en un émiettement urbain, chaque noyau rural (village, bourg, petite ville) se dotant de sa couronne d'ensembles pavillonnaires tout en restant séparées des communes voisines par une bande non construite, composée de champs, de parcs et d'espaces naturels.

Cet émiettement n'est pas propre à la France. Il existe aussi aux Etats-Unis par exemple, où l'on parle d'*exurbs.* Le développement de ces dernières est toutefois bien moindre aux Etats-Unis qu'en France, à la fois par la population concernée et par le degré d'émiettement de l'urbanisation. Cette spécificité française s'explique pour l'essentiel par le degré très élevé de fragmentation du tissu communal et par le fait que chaque commune décide de manière relativement indépendante de son avenir urbanistique, notamment depuis les lois de décentralisation du début des années 1980.

Encadré 2 : la périurbanisation d'une commune

En s'inspirant des travaux de Thierry Vilmin (2006), on peut résumer le processus de périurbanisation à l'échelle communale en quatre étapes :

1. La périurbanisation s'amorce avec l'extension de l'aire d'influence d'une ville voisine et avec la montée de la demande de logements. Cette demande est généralement bien accueillie par les populations rurales et leurs édiles. L'accueil de populations nouvelles est tout d'abord perçu comme un moyen de revivifier la commune, notamment en repeuplant l'école. L'urbanisation représente aussi une manne importante pour les propriétaires fonciers. Or ces derniers sont souvent influents dans les conseils municipaux et exercent d'intenses pressions pour obtenir le classement d'une partie de leurs terres agricoles en zones urbanisables. Cette logique foncière peut entraîner une croissance importante (du moins relativement à la situation préexistante) avec la prolifération de maisons individuelles sur tout le pourtour du noyau villageois et le long des routes.

2. Cette croissance peut être plus ou moins continue, avec des paliers plus ou moins longs. Lorsque l'urbanisation s'effectue surtout en diffus, le long des voies de communication, la croissance peut être relativement régulière. Lorsque l'urbanisation s'effectue via des lotissements ou des opérations d'habitat groupé, la croissance peut s'effectuer par à-coups. L'arrivée de quelques dizaines de familles nouvelles dans un village qui en compte cent ou deux cents constitue un bouleversement important. Les équilibres anciens sont affectés, à la fois en termes démographiques (le village rajeunit), sociologiques (la structure professionnelle

change), politique (il faut intégrer les « nouveaux ») et financiers (il faut fournir de nouveaux équipements). La commune peut alors souhaiter prendre le temps de retrouver son équilibre avant de lancer une opération d'urbanisation nouvelle.

3. La phase de croissance quantitative a une durée variable, mais elle dure généralement moins d'une génération. Assez rapidement arrive une phase de stabilisation, voire de déclin démographique. Ce changement provient principalement de l'affirmation politique d'une logique de préservation du cadre de vie au détriment des logiques de développement urbain et de valorisation foncière jusque là prédominantes. Les propriétaires de maisons individuelles nouvellement arrivés ont plus à perdre qu'à gagner dans la construction de nouveaux ensembles pavillonnaires : ils ne possèdent pas de terrains agricoles potentiellement constructibles et ils préfèrent être entourés d'espaces verts plutôt que de maisons individuelles. Dès que ces nouveaux venus représentent une proportion de l'électorat suffisante, ils peuvent prendre le contrôle de la municipalité et imposer leurs exigences, plutôt malthusiennes.

4. Des demandes favorables à la croissance peuvent subsister toutefois. D'abord, certains propriétaires fonciers continuent à s'exprimer et à pousser pour l'ouverture de terres nouvelles à l'urbanisation. Leurs voix sont certes moins audibles au sein du conseil municipal, mais leurs demandes peuvent être appuyées par la nécessité de maintenir ouvertes les classes de l'école communale. En effet, avec l'avancée en âge des premiers périurbains, l'école se vide et il faut attirer de nouveaux ménages avec enfants. La croissance qui en résulte est cependant modeste et, en termes démographiques, elle excède rarement un pourcent par an.

Des communes s'engagent parfois dans une croissance plus forte. Cela peut être ponctuellement, en raison d'un projet urbanistique de restructuration du tissu bâti, par exemple pour relier deux ensembles pavillonnaires isolés ou pour requalifier des corps de ferme dans le noyau villageois ou le centre bourg. Le développement peut être plus structurel lorsque la commune a une fonction de centralité affirmée. Ce dernier cas concerne avant tout les communes qui comptent plusieurs milliers d'habitants.

Des ceintures vertes communales

Dans une très large part des communes, les espaces urbanisés arrêtent de s'étendre bien avant que ceux-ci aient atteint le finage (voir encadré 2). Ils restent ainsi ceinturés par des espaces verts. Les périurbains font de ces ceintures vertes un élément identitaire fort. Comme indiqué dans l'encadré 1, avoir le sentiment de s'extirper de la masse urbaine est un élément clé dans la conception que les périurbains se font de leur cadre de vie. Que les zones bâties des différentes communes se rejoignent et ces derniers ont vite le sentiment qu'ils sont rattrapés par la banlieue qu'ils ont fuit. La présence d'une ceinture verte permet également de maintenir concrète l'identité villageoise de la commune. La figure du village est en effet structurante de l'idéal périurbain et, si les périurbains savent que cela ne peut guère avoir de sens sur le plan

fonctionnel, il reste possible de faire en sorte que leur lieu d'habitation apparaisse visuellement comme un « village » : il suffit pour ce faire d'englober l'espace bâti dans un écrin vert (voir photographie 1).

La pérennité de cette ceinture non bâtie est assurée par des règlements d'urbanisme qui interdisent toute construction sur les espaces naturels ou agricoles (Lecat, 2006). Les communes protègent également ces espaces en obtenant par exemple leur classement en « espaces naturels sensibles » ou leur intégration dans des réseaux tels que Natura 2000. Les parcs naturels régionaux prennent aussi une place croissante dans le périurbain. Au 1er janvier 2008, près d'un dixième des communes périurbaines appartenaient à un parc naturel régional et plus d'un tiers des communes de ces parcs étaient périurbaines (Roux & Vanier, 2008).

Photographie 1 : Une commune périurbaine entourée de son écrin de verdure (Charny en Seine-et-Marne)

Ainsi, dans les premières couronnes périurbaines, les extensions urbaines sont très limitées (Charmes, 2007) et plus de 80 % des terres périurbaines restent occupées par l'agriculture et les espaces naturels (Cavailhès, 2004). Ce chiffre est une moyenne, mais comme le montre la photographie 2, même dans une zone à proximité de l'aéroport Charles de Gaulle et de la Francilienne, le paysage reste très agricole (et ceci alors même que, dans cette zone, l'aéroport n'impose presque pas de contraintes en matière d'urbanisation).

Ce faisant, les jeunes ménages à la recherche d'un cadre de vie campagnard proche d'une métropole ne peuvent plus trouver un logement à leur convenance dans les premières couronnes périurbaines. La demande augmentant sans que l'offre suive, les maisons sont de plus en plus coûteuses et les primo-accédants sont évincés du marché de la maison individuelle. Fort heureusement pour eux, et moins heureusement pour les contempteurs de l'étalement urbain, des élus ruraux de communes plus lointaines sont près à ouvrir de nouvelles terres à l'urbanisation pour les accueillir (voir encadré 2). Lorsqu'une couronne périurbaine restreint son développement, une autre couronne s'ouvre à l'urbanisation. Ainsi,

d'après l'Institut français de l'environnement, chaque année, 600 km² de terres nouvelles sont artificialisées, soit plus de un pourcent du territoire métropolitain en une décennie.

Au sud-ouest de l'agglomération lyonnaise par exemple, ce double mouvement de restriction et d'ouverture au développement urbain conduit à un report de la périurbanisation dans les Monts du Lyonnais : d'environ 25 kilomètres du centre de Lyon dans les années 1980 (aux alentours de Mornant), le marché de la maison individuelle pour primo-accédant s'est déplacé dans les années 2000 à plus de 40 kilomètres du centre de Lyon (autour de Saint-Martin-en-Haut).

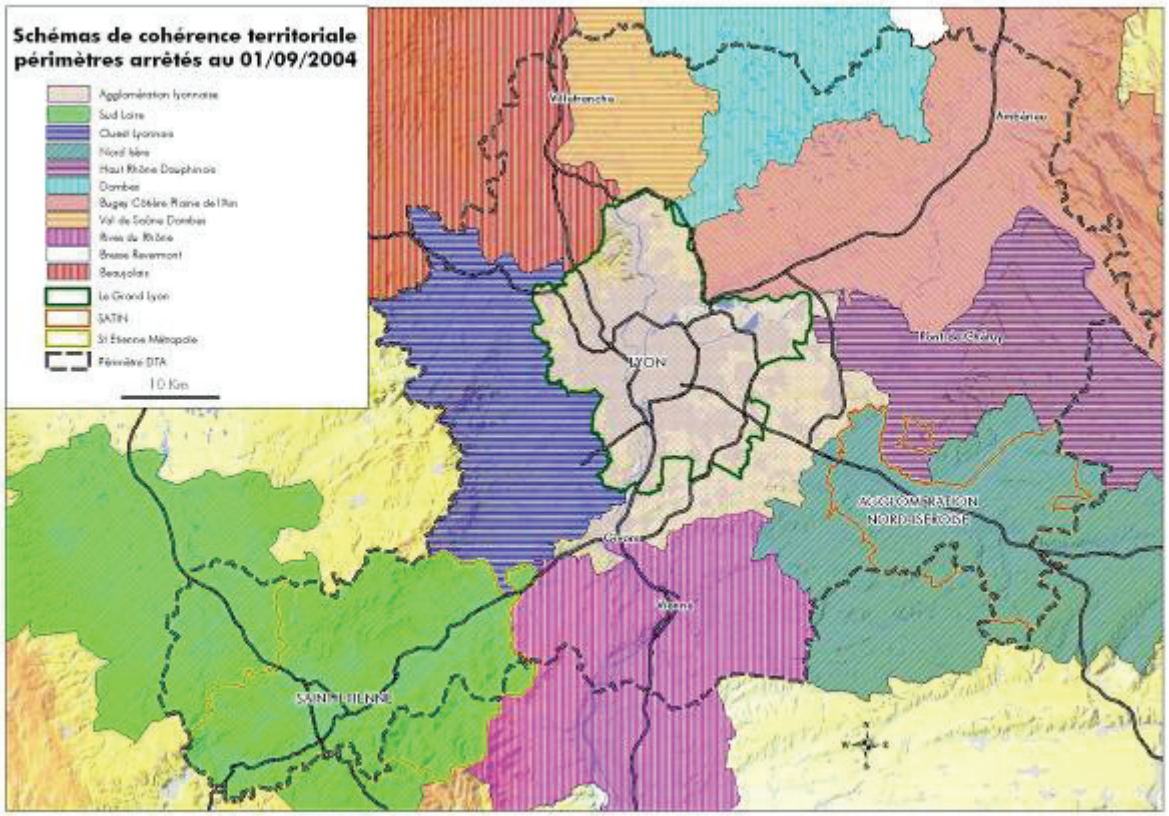
Photographie 2 : Vue aérienne d'un secteur de la Seine-et-Marne. La commune la plus importante, Claye-Souilly, compte plus de 10 000 habitants. La plateforme de l'aéroport Charles de Gaulle se trouve à quelques kilomètres au nord-ouest (source : maps.google.fr)

Les ceintures vertes mises en place par les communes périurbaines ont une autre conséquence : le maintien de la coupure avec la zone bâtie du pôle urbain qui est constitutive de la définition que l'INSEE donne du périurbain (voir encadré 1). L'avenir n'est jamais certain, mais sauf bouleversement majeur du paysage institutionnel et politique, il y a peu de chances qu'au cours des prochaines décennies, on observe une « banlieurisation » massive des communes périurbaines, au sens où il y a peu de chances que les zones urbanisées des communes périurbaines se rejoignent les unes les autres. Les chiffres sont éloquents : lors de la dernière période intercensitaire, entre 1990 et 1999, à peine plus de 2 % des communes périurbaines se sont « banlieurisées » (au sens où elles ont été intégrées à un pôle urbain). A ce rythme, il faudrait trois siècles pour que la moitié des communes périurbaines de 1990 soient intégrées à la banlieue. Ainsi, à la différence des faubourgs qui sont devenues de la

ville, le périurbain ne deviendra probablement pas de l'urbain et ne sera pas absorbé par la banlieue, du moins dans un avenir proche.

L'émergence de SCOT périurbains

A la suite des dispositions de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), beaucoup de communes périurbaines se sont associées pour mettre en place des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) que l'on peut qualifier de « périurbains ». Ainsi, si certaines métropoles françaises sont parvenues à se doter d'un SCOT qui couvre leur aire urbaine, beaucoup d'autres n'ont pas atteint cet objectif. Dans la région urbaine de Lyon par exemple, on compte actuellement onze SCOT (voir carte 2). Le projet d'un grand SCOT, attendu par les services de l'Etat, ne subsiste plus qu'au travers d'un espace de dialogue appelé Inter-SCOT et piloté par les agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne. Dans beaucoup de métropoles, on trouve une configuration similaire : un SCOT central qui couvre à peu près l'agglomération et une partie limitée des franges périurbaines, et autour de ce SCOT central, des SCOT qui couvrent des territoires essentiellement périurbains (Helluin, 2006 ; Desjardins, 2009).



Carte 2 : Les SCOT de la région métropolitaine lyonnaise. La carte ne montre pas le SCOT du Roannais, récemment intégré au périmètre de l'Inter-Scot de Lyon et situé à l'ouest du SCOT du Beaujolais (Source : direction régionale de l'Equipement Rhône-Alpes).

Les communes périurbaines utilisent les SCOT pour faire valoir leurs intérêts, avec au premier chef l'affirmation de leur volonté de préserver leur caractère villageois et les écrins verts qui entourent chacune d'elles. Ainsi, dans le SCOT qu'elles ont élaboré, les communes de l'Ouest lyonnais prévoient le maintien d'une bande non construite d'au moins 600 mètres entre chaque zone bâtie. D'une manière générale, les SCOT périurbains relayent le malthusianisme foncier des communes périurbaines. Fort habilement, ce malthusianisme est habillé en un discours sur la nécessité de limiter l'étalement urbain et donc de ne pas ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation dans les couronnes périurbaines. Le problème est qu'en parallèle, peu de propositions sont faites pour la concentration de l'urbanisation sur des pôles structurants. En outre, contrairement aux attentes des planificateurs, les SCOT périurbains ne situent pas la ville dense et agglomérée à leur horizon. Tout au contraire, ils cherchent à figer l'émiettement périurbain pour conserver un rapport privilégié à l'environnement naturel et agricole.

La tendance à la préservation des espaces naturels et agricoles en périphérie des villes n'est certes pas propre à la France. Partout en Europe, les habitants des périphéries cherchent à insérer leur espace de résidence à l'intérieur d'un réseau vert. Les tendances qui sont décrites ici se seraient donc affirmées en France indépendamment du contexte institutionnel propre à ce pays. Simplement, l'émiettement du pouvoir décisionnel en matière d'urbanisme donne un poids très fort aux demandes de préservation du cadre de vie. On pouvait espérer que le faible peuplement des communes périurbaines et donc le faible poids politique de leurs élus en dehors de leur commune permettrait de soumettre ces communes aux intérêts métropolitains. C'est d'évidence ce qu'escomptaient les rédacteurs de la loi Solidarité et renouvellement urbains. C'était sans compter sur la réactivité et la vivacité des élus périurbains, et sur leur capacité à obtenir des amendements favorables au parlement. Loin de se trouver soumises aux exigences des agglomérations, les communes périurbaines ont pu utiliser les SCOT pour dépasser leur atomisation et s'unir. Elles disposent à présent de documents de planification d'échelle métropolitaine qui font valoir leurs intérêts. Ce qui fait qu'en France peut-être plus qu'ailleurs, le périurbain a toutes les chances de rester durablement un « tiers espace » (Vanier, 2008) entre les pôles urbains et les espaces ruraux.

Le périurbain face à l'Etat, aux régions et aux départements

Les projets portés par les périurbains et par leurs élus municipaux se heurtent malgré tout à diverses contraintes et plus particulièrement aux projets des institutions que sont l'Etat, les régions et les départements. Ainsi l'Etat affiche régulièrement sa volonté de contrôler la périurbanisation. Avec le vote de la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000 par exemple, la communauté nationale a affirmé sa volonté de lutter contre « l'étalement urbain » et de favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même. Cette volonté a dernièrement été réaffirmée avec le Grenelle de l'Environnement.

Un Etat velléitaire et impuissant

On peut toutefois douter de la détermination de l'Etat. Ainsi, ce que l'Etat semble vouloir faire avec les lois votées sous l'impulsion du ministère de l'Ecologie, il le défait avec les aides à l'investissement locatif privé et avec sa politique d'aides au logement, notamment avec le prêt à taux zéro (Renard, 2006). Le Conseil général des Ponts et Chaussées a ainsi démontré en 2004 que le prêt à taux zéro est massivement utilisé par des ménages populaires qui achètent une maison individuelle dans les communes du front pionnier de la périurbanisation. Ce constat a certes contribué à la modification en 2005 des conditions d'éligibilité au prêt à taux zéro (il est notamment devenu possible de financer l'acquisition d'un logement ancien), mais les modifications ne sont pas allées suffisamment loin pour mettre en cause les dynamiques d'extension périurbaine.

Ceci conduit à une question troublante : s'il est si dommageable pour l'intérêt collectif que ces ménages s'installent dans le lointain périurbain, pourquoi subventionner leurs projets et ne pas conditionner les aides, comme le font les Allemands, par un niveau minimal de desserte en transports collectifs ? En France, les intérêts économiques liés à la construction contrebalancent plus que largement les exigences des planificateurs. Ces derniers, armés des seuls SCOT, luttent à armes inégales face à une puissante mécanique économique.

Il est vrai que la détermination de l'Etat à lutter contre l'étalement urbain est relativement récente. Si, dans les années 1950 et 1960, l'Etat a conduit une politique très volontariste en faveur de l'habitat collectif et des villes nouvelles, les choses ont changé dès la fin des années 1960. Avec le vote de la loi dite « d'orientation foncière » en 1967, puis avec l'arrivée en 1968 d'Albin Chalandon à la tête du ministère de l'Equipement, l'habitat individuel et l'initiative privée sont revenus sur le devant de la scène. Dans ce nouveau contexte, il devenait possible d'ouvrir massivement les terrains à l'urbanisation et de construire des maisons individuelles « presque partout » (Bauer & Roux, 1976). A cette époque s'amorce d'ailleurs une grande vague de périurbanisation. C'est seulement avec le vote de la loi « Solidarité et renouvellement urbain » que les dispositions de la loi de 1967 ont été profondément remaniées et que la lutte contre l'étalement urbain d'une part, le renouvellement urbain d'autre part sont devenus les doctrines officielles.

Quoi qu'il en soit, même si la volonté de lutter contre l'étalement urbain se confirmait et s'affirmait et même si l'ensemble des politiques publiques étaient mises au diapason, on peut douter de la capacité de l'Etat et des collectivités territoriales à agir. Si, dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, l'Etat a pu impulser la politique des grands ensembles et des villes nouvelles, aujourd'hui, l'Etat ne dispose plus des mêmes outils ni des mêmes relais politiques. Un premier changement essentiel est la décentralisation du début des années 1980 et les compétences confiées aux communes. Le maire d'une commune de quelques centaines d'habitants a constitutionnellement autant de pouvoir qu'un maire de grande ville et dispose d'une grande latitude d'action en matière d'urbanisme. Un second changement important est la perte de confiance collective dans la raison planificatrice et dans la capacité de l'Etat à agir pour le bien de tous. Il faut aussi noter la capacité croissante des groupes de citoyens locaux à se faire entendre et à s'opposer à des projets qu'ils jugent pertinents mais dont ils ne veulent pas subir les nuisances. C'est le fameux syndrome *NIMBY*. La capacité de résistance des nymbistes est d'autant plus grande que le discours associant le développement urbain au progrès a perdu de sa vigueur. On observe au contraire la montée en puissance des préoccupations pour le cadre de vie, ce qui légitime le malthusianisme foncier et rend plus difficile la canalisation de l'urbanisation sur des pôles particuliers. C'est sans doute paradoxal, mais aujourd'hui, le discours environnementaliste favorise au moins autant « l'étalement urbain » qu'il ne le contrecarre.

Les départements relais des intérêts périurbains ?

L'Etat n'est à priori pas seul à pouvoir agir pour maîtriser le développement des villes. Du côté des gouvernements métropolitains toutefois, il y a peu à attendre. Plus encore que les SCOT, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont des périmètres qui n'incluent qu'une fraction très marginale du périurbain (voir plus loin). Face à ce constat, la région apparaît de plus en plus comme un échelon prometteur (Veltz, 2008). Elle présente de nombreux avantages. D'abord, elle a le mérite d'exister et de ne pas avoir à être créée. Par ailleurs, quand on regarde la carte de France, on note que, dans la grande majorité des cas, les grandes agglomérations sont au cœur des régions et non sur leurs pourtours. Du coup, les aires urbaines des grandes villes font généralement partie d'une seule et même région. Les territoires régionaux sont en outre beaucoup plus étendus que celui des aires urbaines (à l'exception notable de l'Ile-de-France), ce qui, face à une périurbanisation qui s'étend rapidement, constitue une réserve significative et importante. Cela évite une course derrière l'extension des aires urbaines, avec un gouvernement métropolitain dont les limites sont toujours dépassées. Enfin, la région est de plus en plus considérée comme un territoire clé du développement économique.

Mais, à supposer qu'elles soient dotées des pouvoirs nécessaires, les régions auraient à composer avec les départements. On peut en effet penser que les dynamiques actuelles vont administrer une cure de jouvence aux départements et que, contre toute attente, ces derniers vont devenir des collectivités territoriales clés. La question mériterait des recherches

spécifiques, mais les départements pourraient bien devenir les portes-voies et les défenseurs des intérêts périurbains (Desjardins, 2009). Cela est particulièrement clair dans le Rhône, département très largement périurbanisé et dont les élus ont bien compris que leur avenir n'était plus dans la seule défense d'intérêts ruraux mais dans la défense d'intérêts périurbains. Plus que des gouvernements métropolitains, les régions pourraient alors devenir des relais des grandes villes, auxquels s'opposeraient des départements relais des petites communes rurales et périurbaines.

La probabilité d'un tel scénario est renforcée, d'une part par l'alignement des régions sur les intérêts urbains (au travers notamment du poids qu'elles ont pris dans les transports ferroviaires régionaux et de leur rôle dans la construction et la gestion des lycées), d'autre part par la tendance des élites à marginaliser le périurbain et les départements face aux grandes agglomérations et aux régions, tendance qui pourrait produire une alliance des parias.

On peut se montrer pessimiste face à un tel scénario, et déplorer l'éloignement du moment où les métropoles seront dotées de gouvernements unifiés (que ce soit via les régions ou via des structures métropolitaines *ad hoc*). On peut aussi être optimiste si on considère que des oppositions fortes n'interdisent pas des compromis productifs.

Les freins à la périurbanisation

Malgré le peu de maîtrise du phénomène par les pouvoirs publics, la périurbanisation se heurte à de nombreux obstacles. Il est difficile de déterminer l'impact que ces derniers auront dans l'avenir, mais ils pourraient réduire le rythme avec lequel les nappes périurbaines avancent.

Les principaux facteurs qui ont freiné la périurbanisation, et qui devraient continuer à le faire, sont au nombre de trois. (1) En premier lieu, après avoir été l'espace privilégié de résidence des classes moyennes, le périurbain a perdu de son attrait. Comme l'a montré Catherine Bidou (1984), les catégories moyennes qui ont émergé avec les Trente Glorieuses ont éprouvé des difficultés pour trouver un espace urbain qui leur était propre : les quartiers populaires étaient inconfortables et les quartiers bourgeois traditionnels trop onéreux. Dans un premier temps, le périurbain a constitué l'espace privilégié de ces nouvelles couches sociales. Un changement s'est toutefois rapidement amorcé, avec un « retour en ville » des classes moyennes. Cette revalorisation des centres marque la consécration sociale de certains de leurs atouts. Etre au centre, c'est avoir accès à plus d'opportunités économiques et de possibilités d'emplois (Wenglenski, 2007). C'est aussi pouvoir jouir des avantages de l'urbanité et des stimulations propres au mélange d'individus et d'activités offerts par les villes. Ces avantages sont de plus en plus perçus comme supérieurs aux aménités de l'habitat individuel et de la proximité de la nature. Cette évolution des représentations dominantes de la ville ne constitue toutefois pas en elle-même un obstacle décisif devant la périurbanisation. En effet, la revalorisation des centres conduit à des déplacements de population : les ménages populaires qui occupaient les quartiers centraux et péri-centraux sont déplacés vers des banlieues qui deviennent des repoussoirs pour les ménages de classes moyennes inférieures (Donzelot, 2004). Ceux-ci constituent aujourd'hui le gros des troupes qui alimentent la croissance périurbaine. La gentrification change donc moins l'intensité de la périurbanisation que la nature sociologique du phénomène : alors que, dans les années 1970, le front pionnier périurbain était largement animé par des ménages de cadres, l'importance de ces derniers sur le marché des pavillons neufs a nettement diminué et le poids des ménages d'ouvriers qualifiés et d'employés s'est amplifié.

(2) Ce changement sociologique importe surtout dans la mesure où il peut accroître l'impact d'un deuxième frein à la périurbanisation : l'accroissement du coût de la mobilité. Cet accroissement procède de deux causes. La première est le renversement de la tendance passée à l'abaissement du prix au kilomètre du déplacement en automobile. Principalement en raison de l'élévation du coût du pétrole, le pouvoir d'achat des ménages régresse dans ce domaine (Orfeuil, 2008). Parallèlement, l'extension spatiale des métropoles augmente le nombre de kilomètres à parcourir chaque jour par ceux qui accèdent à la propriété sur le front pionnier du périurbain. Ceci enraye un moteur essentiel de la périurbanisation : l'augmentation de l'offre foncière accessible et l'abaissement du coût moyen du foncier grâce à la mobilité automobile. Le développement des périphéries pavillonnaires s'est amorcé bien avant la voiture, avec le

train notamment, mais la diffusion de l'automobile dans toutes les couches de la société a démultiplié le foncier accessible depuis les centres urbains.

Il est cependant peu probable que le coût de la mobilité sonne le glas de la périurbanisation, et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les habitants du lointain périurbain ne travaillent pas tous dans les centres. Les emplois périurbains existent, notamment pour les ménages des couches moyennes inférieures. Par ailleurs, des centralités secondaires s'affirment et deviennent autant de relais pour l'extension du périurbain (Gilli, 2002). Enfin, le coût du pétrole a pu atteindre des niveaux très élevés lors de la vague spéculative de 2008 sans pour autant que la vie périurbaine se fige. Les inquiétudes ont certes monté dans les médias, mais l'épisode a montré le peu d'élasticité de la mobilité automobile au prix de l'essence. Il a aussi montré qu'il est fort possible qu'une énergie de substitution devienne économiquement viable avant qu'un seuil de rupture ne soit atteint[3].

(3) Le troisième grand frein à la périurbanisation est la montée de la sensibilité environnementale, et la diffusion de l'idée que l'urbanisation pavillonnaire peu dense pose problème, notamment en raison de la dépendance automobile à laquelle elle est associée (Traisnel, 2001). Cette évolution des esprits pourrait rendre l'Etat et les collectivités territoriales moins velléitaires et moins impuissants face à l'éparpillement périurbain.

Un débat existe toutefois sur les bénéfices que l'on peut attendre d'une maîtrise de l'étalement urbain pour la réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre. L'un des chercheurs français les plus critiques sur ce point est Jean-Pierre Orfeuil (2008). Ce dernier considère que les gisements économiquement les plus rentables et politiquement les plus réalistes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ne se trouvent pas dans la maîtrise de l'étalement urbain. Selon lui, les capacités d'action dans ce domaine sont réduites et il vaudrait mieux consacrer les ressources disponibles au développement de moteurs propres, à l'amélioration du bilan énergétique des logements et à d'autres filières productrices de gaz à effet de serre, notamment l'agro-alimentaire.

Sans entrer dans le détail de ce débat, notons qu'il ne faut pas négliger le fait qu'en France, on construit en une vingtaine d'années un nombre de logements neufs équivalent à un quart du parc total. Une politique active de contrôle de la localisation des logements neufs constitue donc un levier important pour modifier les structures urbaines, levier dont certaines villes allemandes ont montré l'efficacité pour la promotion d'une ville compacte et peu dépendante de l'automobile (Goût, 2002). En France d'ailleurs, l'affirmation politique de la sensibilité environnementale pourrait faire évoluer les forces politiques vers un point d'équilibre plus proche de celui trouvé en Allemagne. Le prêt à taux zéro pourrait par exemple être revu et l'idée de conditionner toutes les aides publiques au logement à l'accessibilité en transports

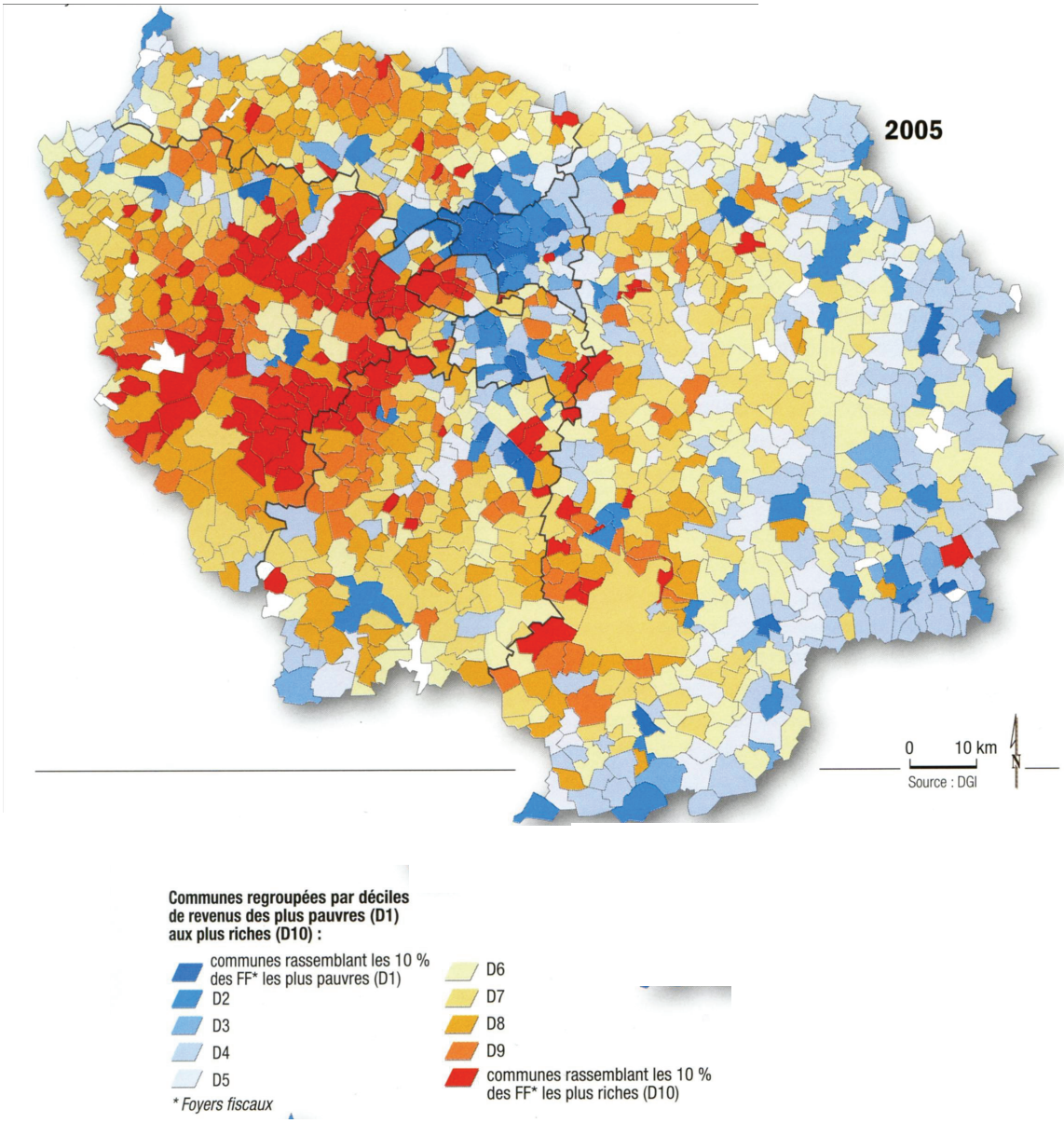
[3] Les études indiquent que certaines filières telles que les biocarburants deviennent économiquement compétitives avec un baril à 75 dollars (Orfeuil, 2008). Or en 2008, le prix du baril a approché les 150 dollars sans qu'aucune crise majeure ne se déclare dans les pratiques de mobilité. Début 2009, il évolue aux alentours de 40 dollars.

collectifs pourrait faire son chemin. Le marché de la maison individuelle pourrait alors devenir moins ouvert pour les couches moyennes inférieures.

Une mosaïque socio-spatiale

Le peuplement du périurbain est loin de se limiter à la figure archétypique du couple avec deux enfants logé dans une maison individuelle sur une parcelle de plus ou moins 700 mètres carrés. Dans les zones de périurbanisation ancienne, celles où l'urbanisation s'est amorcée dans les années 1960 et 1970, les maisons individuelles abritent de plus en plus de retraités (en Ile-de-France, c'est dans les départements de la grande couronne que la population retraitée a connu sa plus forte croissance entre 1990 et 1999). Il faut aussi tenir compte de la population (parfois importante) des centres bourgs et des noyaux villageois absorbés par les aires urbaines. Ces populations comprennent notamment des ménages liés au monde rural, souvent âgés et dont les revenus sont plutôt faibles. Par ailleurs, et surtout, les ménages qui accèdent à la propriété individuelle ont des profils très divers. Du couple de cadres supérieurs au ménage composé d'une femme au foyer et d'un ouvrier qualifié, les écarts de revenus et de modes de vie sont grands.

Ces diverses catégories sociales sont loin de se répartir aléatoirement dans le périurbain (voir carte 3). La mobilité résidentielle et les choix effectués par les ménages produisent une spécialisation sociale croissante. Bien sûr, en matière de spécialisation sociale du territoire, tout est affaire de degré et de point de vue (et également d'indicateurs statistiques). Si, comme le font Edmond Préteceille (2006) ou Mariette Sagot (2008), on étudie le périurbain en se référant à l'échelle métropolitaine, celui-ci parait constituer un ensemble où les contrastes sociaux sont peu marqués. Par rapport à des centres-villes de plus en plus embourgeoisés et à des banlieues populaires dont la paupérisation s'accentue, le périurbain apparaît comme un « espace moyen mélangé », où les fortes concentrations de ménages très aisés restent rares, tout autant que les concentrations de ménages pauvres. Mais si on affine l'analyse et si on observe le périurbain pour lui-même, une certaine diversité apparaît. Une équipe réunie autour de Benoît Filippi a produit un indicateur qui permet de mesurer cet effet de perspective (2007). Cette équipe a divisé l'Ile-de-France en 14 zones de prix immobiliers. Entre la zone de plus faible prix (où l'on trouve Clichy-sous-Bois ou Sarcelles) et la zone de prix la plus élevée (Rive gauche, au centre de Paris) l'écart est d'un facteur 9. Dans la première couronne périurbaine de Seine-et-Marne, l'écart est au maximum d'un facteur 2. Cela peut paraître faible par rapport aux écarts observés à l'échelle de l'Ile-de-France, mais ce n'est pas négligeable au demeurant. Pour une maison à 150 000 € et pour une maison identique mais dont l'environnement et la situation lui donnent une valeur de 300 000 €, les clientèles potentielles sont très différentes. Par ailleurs, si on prend en considération l'ensemble du périurbain francilien, l'écart entre les zones où les prix sont les moins élevés (dans le lointain périurbain seine-et-marnais) et celles où les prix sont les plus élevés (dans les secteurs recherchés des Yvelines, autour de Saint-Nom-la-Bretèche) approche d'un facteur 5.



Carte 3 : Répartition des foyers fiscaux par commune en Ile-de-France (Sagot, 2008)

Ces contrastes socio-spatiaux sont moins marqués dans les autres métropoles françaises, notamment en raison des moindres tensions du marché immobilier, mais partout on retrouve les mêmes tendances à la spécialisation sociale du périurbain. Ces dynamiques reposent sur un double processus (Cavailhès, 2004). Il y a en premier lieu une sélection en fonction des caractéristiques physiques des lieux. L'environnement résidentiel idéal est défini de manière très variable suivant les ménages mais on retrouve malgré tout quelques grandes constantes : un cadre verdoyant, la présence de parcs, une accessibilité facile au centre, la proximité de lignes de transports en commun efficace, un accès simple et rapide aux commerces, équipements et services. Comme il est difficile que tous les ménages satisfassent simultanément à ces exigences, chacun doit effectuer des arbitrages et plus les revenus sont limités plus les sacrifices doivent être importants.

En second lieu, la spécialisation sociale entraîne la spécialisation sociale. En effet, « toutes choses égales par ailleurs », on observe l'attractivité plus grande des zones déjà aisées à l'égard des ménages aisés. En Ile-de-France, l'environnement social est même le principal facteur d'explication des variations des prix immobiliers (en dehors des caractéristiques propres du logement). D'après l'étude conduite par Benoît Filippi, ce facteur pèse plus que la distance au centre ou que la qualité des services et des équipements (voir aussi Morlet, 2000). Ceci signifie que les ménages choisissent un lieu de vie moins pour la qualité des biens collectifs locaux tels qu'une piscine ou un parc arboré que pour la qualité du voisinage. D'évidence, l'école joue là un rôle central. La volonté d'offrir à ses enfants un environnement « meilleur » apparaît comme l'une des premières motivations des familles qui emménagent dans le périurbain. Or, pour les familles, les différences entre les écoles sont plus fonction de leur fréquentation que de la qualité des locaux ou des enseignants.

Des accès inégaux aux aménités du périurbain

Les contrastes socio-spatiaux qui résultent de ces processus sont les plus marqués à l'échelle métropolitaine. Un critère important de différenciation entre les communes est incontestablement la distance au centre, même si l'effet de cette dernière est fortement modulé par les infrastructures routières et par les centralités secondaires. S'opposent ainsi les communes éloignées, où résident des ménages à revenus limités (Rougé, 2007), et les communes mieux situées dans l'aire métropolitaine, qui accueillent des ménages plus aisés. Se confirme là le rôle déterminant de l'accessibilité du centre et du coût de la mobilité, avec ceci de paradoxal que ce sont les moins aisés qui supportent les dépenses de mobilité les plus élevées. Ce surcoût est certes compensé par des valeurs immobilières plus faibles, mais il pèse lourdement sur les budgets. Pour un couple dont les deux adultes travaillent au centre d'une métropole, un éloignement supplémentaire de 15 kilomètres de la résidence principale peut représenter un surcoût de l'ordre de 4 000 € par an pour les seuls déplacements domicile travail[4]. Cette dépense est à mettre en regard du fait que les primo-accédants du lointain périurbain disposent typiquement d'un revenu mensuel de 2 500 € avec deux enfants.

Toujours à l'échelle métropolitaine, un facteur essentiel de différenciation est le prolongement des spécialisations établies dans les centres et les proches banlieues. En d'autres termes, un quadrant de banlieue chic tend à se prolonger en un quadrant de périurbain aisé. Ainsi, en Ile-de-France, l'opposition entre le sud-ouest et le nord-est qui caractérise la banlieue marque également les extensions périurbaines.

[4] Ce calcul a été effectué en utilisant le prix de revient kilométrique d'une automobile tel qu'il est proposé par les services des impôts. Nous avons considéré le cas où les deux adultes disposent d'une 6 CV et d'une 4 CV. Par ailleurs, nous avons supposé qu'ils travaillent tous deux au centre de Lyon (ce qui est une hypothèse relativement défavorable pour les ménages considérés).

La spécialisation sociale existe également à l'échelle des communes, même si les contrastes sont moins marqués (Berger, 2006). Les ensembles pavillonnaires qui apparaissent sur le pourtour de villages ruraux au départ semblables peuvent avoir des qualités très variables : alors qu'une commune privilégie la clientèle la plus aisée possible, l'autre se montre plus ouverte socialement. Par exemple, la présence d'un ancien domaine seigneurial ou d'une belle propriété qu'un promoteur ou que des édiles ont valorisés lors d'une division foncière place la commune sur une trajectoire qui peut la conduire à devenir très « recherchée », pour reprendre un terme souvent utilisé dans les annonces immobilières. A l'inverse, une commune rurale qui développe des activités nuisibles, telles que l'élevage de porcs risque de devenir peu attrayante. L'implantation des activités industrielles et tertiaires a aussi des effets très importants, avec des aspects positifs (des ressources fiscales) et négatifs (des nuisances ou des friches si l'activité industrielle a périclité).

Evidemment, les ménages les plus aisés se concentrent dans les communes qui ont conservé un paysage agréable et qui, au surplus, ont la chance d'être bien desservies par les transports sans en subir les nuisances. A l'inverse, les ménages les moins aisés se concentrent dans des communes qui, par exemple, ont accueilli un capitaine d'industrie dont l'usine a fermé, laissant sans emploi les occupants des logements collectifs construits pour la dite usine. L'évolution est similaire pour les communes qui se sont trouvées soumises à des nuisances importantes, suite par exemple à l'ouverture d'un couloir aérien pour un aéroport proche. Entre deux communes voisines, les revenus moyens des ménages peuvent varier du simple ou double.

Avec cette spécialisation socio-spatiale, le périurbain se rapproche de l'urbain. Deux éléments distinguent toutefois les centres et le périurbain. Premièrement, comme on l'a dit, la différenciation sociale du périurbain se cantonne très largement dans le spectre couvert par les classes moyennes (Préteceille, 2006). Seules les communes semi-rurales des lointaines franges urbaines sortent vraiment de ce cadre. Secondement, les discontinuités dans la distribution spatiale des populations sont soulignées par des ruptures dans la continuité du bâti, des espaces agricoles ou naturels s'intercalant entre les noyaux urbanisés de chaque commune. Ainsi, dans le périurbain, la mosaïque socio-spatiale est en large part une mosaïque de communes bien isolées spatialement les unes des autres.

Des clubs résidentiels exclusifs

Dans ce contexte, l'acquisition d'une maison individuelle périurbaine ressemble beaucoup à l'acquisition d'un ticket d'entrée dans un club résidentiel : en emménageant dans un pavillon, on devient également « membre » d'une commune dont les habitants sont unis par la jouissance commune d'un cadre de vie particulier. Par l'effet du marché immobilier, les « clubs » qui offrent le cadre de vie le plus recherché deviennent ceux dont le « ticket d'entrée » est le plus onéreux.

Un tel constat n'est certes pas très original : dans les centres urbains, les beaux quartiers et les quartiers chics sont depuis longtemps des quartiers chers. Simplement, la structuration institutionnelle du périurbain, et notamment l'émiettement du tissu communal, cumulée aux compétences et aux pouvoirs relativement étendus des édiles, donnent un impact particulier à ces dynamiques résidentielles. Autant on ne peut pas assimiler une grande ville à un club résidentiel, autant on peut le faire d'une commune périurbaine d'environ un millier d'habitants, où l'urbanisation est quasi exclusivement pavillonnaire et où les propriétaires occupants représentent neuf dixièmes de la population. Or, dans le périurbain, cette situation est très courante, puisque la population moyenne des communes périurbaines était de 820 habitants en 1999 et qu'environ 90 % de ces communes avaient une population inférieure à 2 000 habitants.

Cela change beaucoup de choses dans la mesure où les demandes de préservation de leur cadre de vie exprimées par les périurbains peuvent être directement satisfaites par les élus communaux. Cela concerne notamment l'exclusivisme social. En la matière, les demandes sont d'autant mieux satisfaites qu'elles se combinent bien avec la protection du paysage et avec la mise en place de ceintures vertes. Un outil privilégié de l'exclusivisme social est par exemple la fixation d'une taille minimale aux parcelles, et il est aisé de justifier une telle mesure par la nécessité de préserver un cadre aéré et verdoyant. De même, le blocage des extensions urbaines favorise la montée des valeurs immobilières (la ville s'étendant, la commune se rapproche relativement du centre et attire des ménages plus aisés).

Cette convergence est commode pour les périurbains car la défense du paysage est plus facilement reconnue comme légitime que la défense du statut social : il est plus facile de critiquer l'impact paysager de maisons en bande que de dire son refus de voisiner avec des gens à revenus plus bas que les siens. La volonté affichée de préserver le paysage n'est ainsi souvent qu'un paravent présentable pour des motivations moins avouables. Derrière le classement en zones naturelles ou agricoles ou l'imposition d'un minimum parcellaire c'est souvent une volonté d'exclusivisme social qui s'affirme (Demouveaux, 2004). De même le rejet des tours et des barres est autant paysager que social.

En conséquence, plutôt que de s'inquiéter du développement des lotissements pavillonnaires privés et sécurisés, sur le modèle des *gated communities* étasuniennes, on devrait s'intéresser aux petites communes résidentielles périurbaines (Charmes, 2006). Fermées ou non, les copropriétés pavillonnaires devraient, dans leur immense majorité, rester limitées à quelques dizaines de maisons desservies par des voies sans issue et disposant d'un espace vert complété, pour les plus grandes, par un ou deux équipements sportifs (tels qu'un terrain de tennis et une petite piscine)[5]. Les communes périurbaines atteignent une échelle plus significative, avec quelques centaines d'habitations et des équipements collectifs importants, à commencer par une école (Charmes, 2007). A cette échelle, les enjeux politiques et sociaux de l'exclusivisme local mériteraient qu'on y prête plus attention.

[5] Voir les travaux de François Madoré.

L'institutionnalisation du périurbain

Le ministère de l'Ecologie n'est pas le seul à avoir souhaité mettre sous tutelle les communes périurbaines, le ministère de l'Intérieur, avec notamment la loi dite « Chevènement » de 1999, a aussi promu la constitution de gouvernements métropolitains unifiés couvrant l'ensemble des aires urbaines. Mais, comme l'explique Paul Boino (2009), divers amendements apportés par les députés et les sénateurs ont ouvert des brèches dans lesquelles les communes périurbaines ont pu s'engouffrer.

Ainsi, les lois sur l'intercommunalité prévoyaient la possibilité pour les communes rurales de créer des communautés de communes, tandis que les communes métropolitaines devaient intégrer, soit des communautés d'agglomération pour les ensembles de plus de 50 000 habitants, soit des communautés urbaines pour les ensembles de plus de 500 000 habitants. Evidemment, les communes périurbaines n'étaient pas censées intégrer des communautés de communes : elles étaient plutôt destinées à intégrer soit une communauté d'agglomération soit une communauté urbaine. Faisant fi cette attente, beaucoup d'élus périurbains ont décidé de créer des communautés de communes.

Partout, le même argument est revenu : « si notre commune est incluse dans la communauté d'agglomération, nous risquons de nous voir imposer un développement urbain dont nous ne voulons pas ». Certains ont dit craindre de recevoir les équipements dont l'agglomération ne voulait pas, tels qu'une déchetterie. D'autres ont dit leur peur de devoir construire des logements sociaux. Comme les communes avaient dans le même temps bien compris qu'elles ne pourraient pas échapper à l'intercommunalité, elles ont préféré se tourner vers les voisines périurbaines pour créer des communautés de communes et se défendre face aux projets d'annexion de l'agglomération voisine. Les communes périurbaines ont d'autant plus volontiers privilégié leur « tranquillité » et la maîtrise de leur urbanisme que leurs habitants ne sont pas empêchés d'accéder à la plupart des équipements et des services des agglomérations[6].

Les communes périurbaines se sont donc regroupées dans ce que Philippe Estèbe appelle des « clubs » (2008). Ces clubs reproduisent largement les contours des divisions sociales internes au périurbain avec notamment d'un côté des clubs de communes plutôt aisées, composés de communes des premières couronnes périurbaines et d'un autre côté des clubs de communes plus populaires et plus éloignées des centres métropolitains.

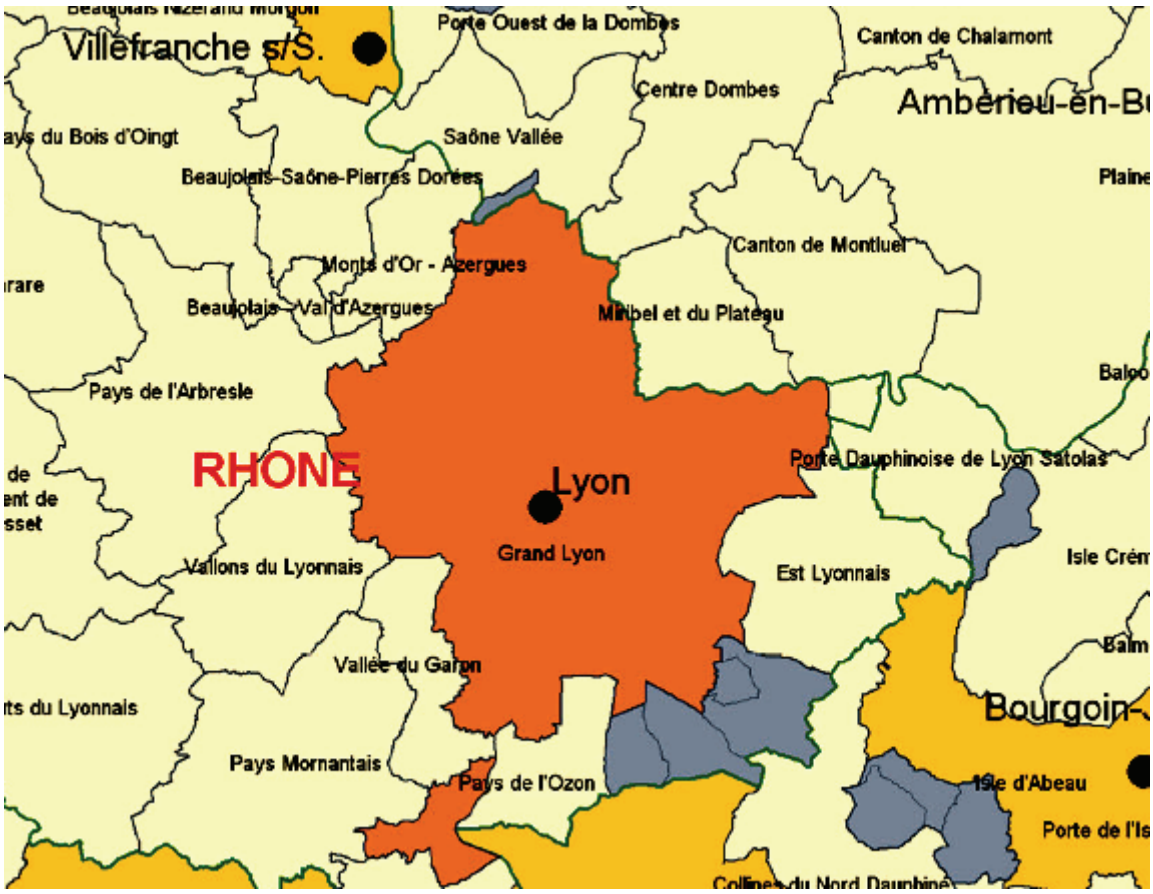
Ce faisant, loin d'avoir permis d'étendre les limites des gouvernements d'agglomération au sein des territoires périurbains, les lois de 1992, puis de 1999 ont conduit les communes périurbaines à créer des structures de coopération qui encerclent les communautés d'agglomération et interdisent à moyen terme, voire à long terme, toute extension de ces dernières. Ainsi, le Grand Lyon n'a intégré que deux communes supplémentaires pendant les

[6] Voir notre analyse de la sécession entre Béthune et Verquigneul (Charmes, 2008).

années 2000 et encore s'agit-il de communes pauvres et fortement urbanisées et non de communes périurbaines. Et si le Grand Lyon compte à présent 57 communes, son aire urbaine en comptait 296 en 1999, chiffre largement dépassé aujourd'hui. Hors Grand Lyon, les communes de l'aire urbaine sont réparties dans une vingtaine de communautés (voir carte 4).

Ce cas n'a rien d'exceptionnel. D'après Philippe Estèbe, qui se fonde sur des chiffres de 2003, seulement 9 % des aires urbaines sont couvertes dans leur quasi-totalité par une intercommunalité unique. Ces aires urbaines sont en outre plutôt petites, car elles ne regroupent que 3 % de la population totale des aires urbaines françaises. Les aires urbaines gouvernées sous ce que Philippe Estèbe appelle le « régime de la fragmentation intercommunale » regroupent quant à elles 85 % de la population des aires urbaines françaises.

Ainsi, comme elles l'ont fait avec les SCOT, en créant des SCOT périurbains pour échapper aux velléités planificatrices des agglomérations, les communes périurbaines ont créé des intercommunalités périurbaines pour rester maîtresses de leur destin et de leur urbanisme. Ce faisant, elles sont sorties de leur isolement et de leur atomisation et se sont unies politiquement. On peut donc considérer avec Philippe Estèbe que, loin d'avoir été marginalisé, loin d'avoir été mis sous tutelle, le périurbain s'est institutionnalisé (2008).



Carte 4 : les communautés de communes de l'aire urbaine de Lyon, autour du Grand Lyon (en foncé). Source : www.regionurbainedelyon.fr

Prise de parole ou retrait de la scène métropolitaine ?

Comment alors interpréter les relations entre les territoires périurbains et les agglomérations ? Il est incontestable que la dimension défensive est très présente dans l'attitude des communes périurbaines. Ces comportements défensifs doivent-ils pour autant être assimilés à un rejet du système métropolitain, à une attitude sécessionniste (Jaillet, 1999) ? De nombreux éléments invitent à le penser mais, comme le fameux verre à moitié vide, on peut aussi voir des éléments qui démontrent une attitude de « prise de parole », selon l'expression d'Albert Hirschman.

Ainsi, les maires conçoivent les structures et les projets intercommunaux comme autant de tribunes qui leur permettent de faire entendre leur voix, notamment face à l'agglomération et à la ville centre. De même, les communes périurbaines utilisent les SCOT pour se positionner politiquement dans leur espace métropolitain. Dans les schémas directeurs périurbains, une thématique structurante est celle de la préservation des espaces verts. Cette préoccupation a des motivations très locales comme on l'a vu. Toutefois, les communes périurbaines se justifient aussi en soulignant que l'agglomération doit préserver les espaces naturels et agricoles qui l'entourent et y limiter l'étalement urbain.

L'argument est bien sûr très opportun pour des communes qui souhaitent par-dessus tout préserver leur cadre verdoyant : habillé en un projet qui ressemble à une ceinture verte, le SCOT sert à rendre le refus de l'urbanisation audible à l'échelle métropolitaine. En même temps, les discours sur l'étalement urbain ou sur les poumons verts témoignent d'un travail d'articulation des intérêts communaux et des intérêts métropolitains. Ce travail est constant et général, car les élus périurbains ne peuvent pas relayer les exigences égoïstes de leurs administrés en les formulant aussi brutalement qu'eux : ils doivent les raccrocher à des enjeux qui dépassent le strict cadre communal. Ainsi, il est difficile de s'opposer à un projet d'infrastructures au nom du seul intérêt communal, quand ce projet peut bénéficier à une centaine d'autres communes. L'opposition n'est recevable dans les arènes métropolitaines que si elle est articulée à un projet qui permet d'imaginer le territoire métropolitain dans un autre scenario.

La démarche Inter-SCOT engagée dans la région métropolitaine lyonnaise illustre l'intégration possible des intérêts périurbains dans un projet métropolitain (Vanier, 2008). Il n'est pas toujours simple de trouver des accords entre les porteurs de SCOT, mais le dialogue existe et des convergences sont parfois mises au jour. Le SCOT le plus avancé, celui des communes de l'Ouest lyonnais, illustre à l'extrême le malthusianisme foncier des communes périurbaines et leur volonté de préserver des réseaux d'espaces naturels et agricoles. Or, contre toute attente, ce SCOT est plutôt bien accueilli par le Grand Lyon. On peut d'ailleurs se demander si les engagements pris auraient été différents si le SCOT du Grand Lyon avait couvert le territoire de l'Ouest lyonnais. Le Grand Lyon n'est pas seulement séduit par l'idée de faire de l'Ouest lyonnais un « poumon vert », il trouve aussi son compte dans la réduction de la croissance des communes situées hors de son périmètre : cela lui permet de limiter les migrations résidentielles et d'augmenter les chances de réussite de ses opérations de

renouvellement urbain, à commencer par la plus connue, « Lyon Confluence ». Le principal problème, déjà évoqué, est le report de l'étalement urbain vers les Monts du lyonnais.

Cette démarche Inter-SCOT n'est pas propre à la région lyonnaise. De nombreuses métropoles se sont engagées dans une démarche similaire. On peut déplorer le consensus mou et la faiblesse des engagements opérationnels qui en résultent. On peut aussi être optimiste et se réjouir de cette amorce de reconnaissance institutionnelle et politique du fait périurbain. Un préalable indispensable à des actions territoriales coordonnées est en effet de sortir de la négation d'eux-mêmes à laquelle les périurbains se heurtent dans leur confrontation avec les agglomérations et les pouvoirs centraux.

La reconnaissance politique du périurbain fait pour l'instant défaut. Elle est pourtant la base sur laquelle il pourra être possible de construire des coopérations à l'échelle métropolitaine. Pour construire ces coopérations, il ne faudra sans doute pas chercher à constituer des pouvoirs métropolitains unifiés ou à délimiter des périmètres que l'on rêve pertinents et qui ne le sont jamais (Offner, 2006). La solution réside plus probablement du côté de ce que Martin Vanier appelle « l'interterritorialité » (2008), c'est-à-dire du côté de l'organisation d'espaces de débat politique et de lieux *ad hoc* d'élaboration de projets où les communes périurbaines auraient autant voix au chapitre que les communes de banlieue et que les communes centres. Pour cela, les syndicats pourraient bien être des structures plus pertinentes que les communautés.

Bibliographie

B. BACCAÏNI, F. SEMECURBE & G. THOMAS, 2007, « Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation », *Insee Première* n°1129, mars

C. BIDOU, 1984, *Les Aventuriers du quotidien*, Paris, PUF

M. BERGER, 2006, « Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Ile-de-France », *Hérodote,* n° 122, 3e trimestre, p. 198-211

P. BOINO, 2009, « Logique de champ et intercommunalité », in P. BOINO & X. DESJARDINS, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française, p. 13-38

J-C. CASTEL, 2007, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux-tiers des maisons construites en diffus », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 102, p. 89-96

J. CAVAILHES, 2004, « L'Extension des villes et la périurbanisation », *in* INSTITUT DES VILLES, *Villes et Economie*, Paris, La Documentation Française, p. 157-184.

J. CAVAILHES *et alii*, 2007, « Le Prix des paysages périurbains », *Economie Rurale*, n° 297-298, p. 71-84.

E. CHARMES, 2006, « Communautés privées ou communes exclusives ? », *Etudes foncières,* n° 124, novembre-décembre, p. 16-19

E. CHARMES, 2007, « Carte scolaire et clubbisation des petites communes périurbaines », *Sociétés contemporaines*, n°67, p. 67-94

E. CHARMES, 2008, « La sécession d'une commune », *Etudes foncières,* septembre-octobre, n°135, p. 11-16.

J-P. DEMOUVEAUX, 2004, « Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine », in ADEF, *Les Mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris, ADEF, p. 113-137

X. DESJARDINS, 2009, « De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planfication territoriale », in P. BOINO & X. DESJARDINS, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française, p. 65-82

J. DONZELOT (dir.), 2004, dossier « La ville à trois vitesses », *Esprit*, n° 303, mars-avril, p. 14-39

P. ESTEBE, 2008, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF

B. FILIPPI *et alii* 2007. *Marchés du logements et fractures urbaines en Ile-de-France*. Paris, PUCA, ministère de l'Equipement.

F. GILLI, 2002, « Déplacements domicile-travail et organisation du Bassin parisien », *L'Espace géographique*, vol. 31, n° 4, p. 289-306.

P. GOUT, 2002, « L'Articulation transports-urbanisme : que peut-on tirer de l'exemple allemand », Paris, Gart (www.gart.org),

J-J. HELLUIN, 2006, « Les Effets de la règle des 15 km sur la maîtrise de l'étalement urbain », *Etudes foncières,* n° 120, mars-avril, p. 27-31

M-C. JAILLET, 1999, « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », *Esprit*, n° 258, novembre, p. 145-167.

T. LE JEANNIC, 1996, « Le zonage en aires urbaines. Une nouvelle approche de la ville et de son espace périurbain », *Insee Méthode*, n° 69-70-71, p. 407-442.

P. JULIEN, 2007, *Analyse critique de la pertinence de l'aire urbaine pour étudier l'étalement urbain*, Lyon, CERTU

G. LECAT, 2006, *Analyse économique de la planification urbaine*, Thèse de doctorat, Université de Bourgogne

B. MOREL & P. REDOR, 2006, « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. La croissance s'étend toujours plus loin des villes », *INSEE Première*, n° 1058

O. MORLET, 2000, « Marché du logement et ségrégation spatiale en région parisienne », *Etudes foncières*, n° 85, hiver, p. 8-9

B-H. NICOT, 2005, « Urbain-rural : de quoi parle-t-on ? », note téléchargeable sur le site du Sirius, Université Paris 12

J-M. OFFNER, 2006, « Les Territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47

J-P. ORFEUIL, 2008, *Une approche laïque de la mobilité*, Paris, Descartes & Cie

O. PIRON, 2005, « Urbaniser par les campagnes », *Etudes foncières*, n°117, septembre-octobre, p. 22-24.

E. PRETECEILLE, 2006, « La Ségrégation contre la cohésion sociale. La métropole parisienne », in H. LAGRANGE (dir.), *L'Epreuve des inégalités*. Paris, PUF, p. 195-246

V. RENARD, 2006, « Le Financement de la ville », *Revue d'économie financière,* n° 86, novembre, p. 147-156

L. ROUGE, 2007, « Les petits budgets du périurbain », *Études foncières,* n° 128, juillet-août 2007, p. 14-17

E. ROUX & M. VANIER, 2008, *La Périurbanisation : problématiques et perspectives*, Paris, La documentation française

M. SAGOT, 2008, « L'Ile-de-France à l'épreuve des inégalités et de la ségrégation », *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 148, p. 12-19

J-P. TRAISNEL, 2001, « *H*abitat et Développement durable : Bilan rétrospectif et prospectif *», Cahiers du CLIP*, n° 13, p. 7-72

M. VANIER, 2008, *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica et Anthropos

P. VELTZ, 2008, *La Grande Transition. La France dans le monde qui vient*, Paris, Seuil

T. VILMIN, 2006, *Le Système local de l'urbanisation en maisons individuelles, Etude de cas en Ile-de-France*, Logiville, rapport pour le PUCA, ministère de l'Equipement

S. WENGLENSKI, 2007, « Catégorie sociale et accessibilité de l'emploi en Ile-de-France » in M-F. MATTÉI & D. PUMAIN, *Données Urbaines*, n° 5, Paris, Anthropos

M. WIEL, 2000, *Formes et intensité de la périurbanisation dans les villes françaises et aptitude à la canaliser*, Paris, rapport pour le PREDIT