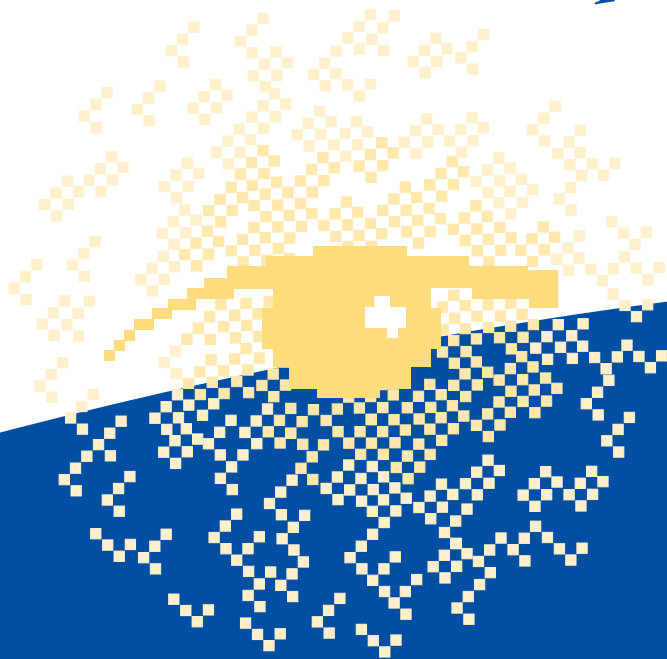




## INTRODUCTION

*"périurbain et agglomération,  
le nouveau visage de la ville"*



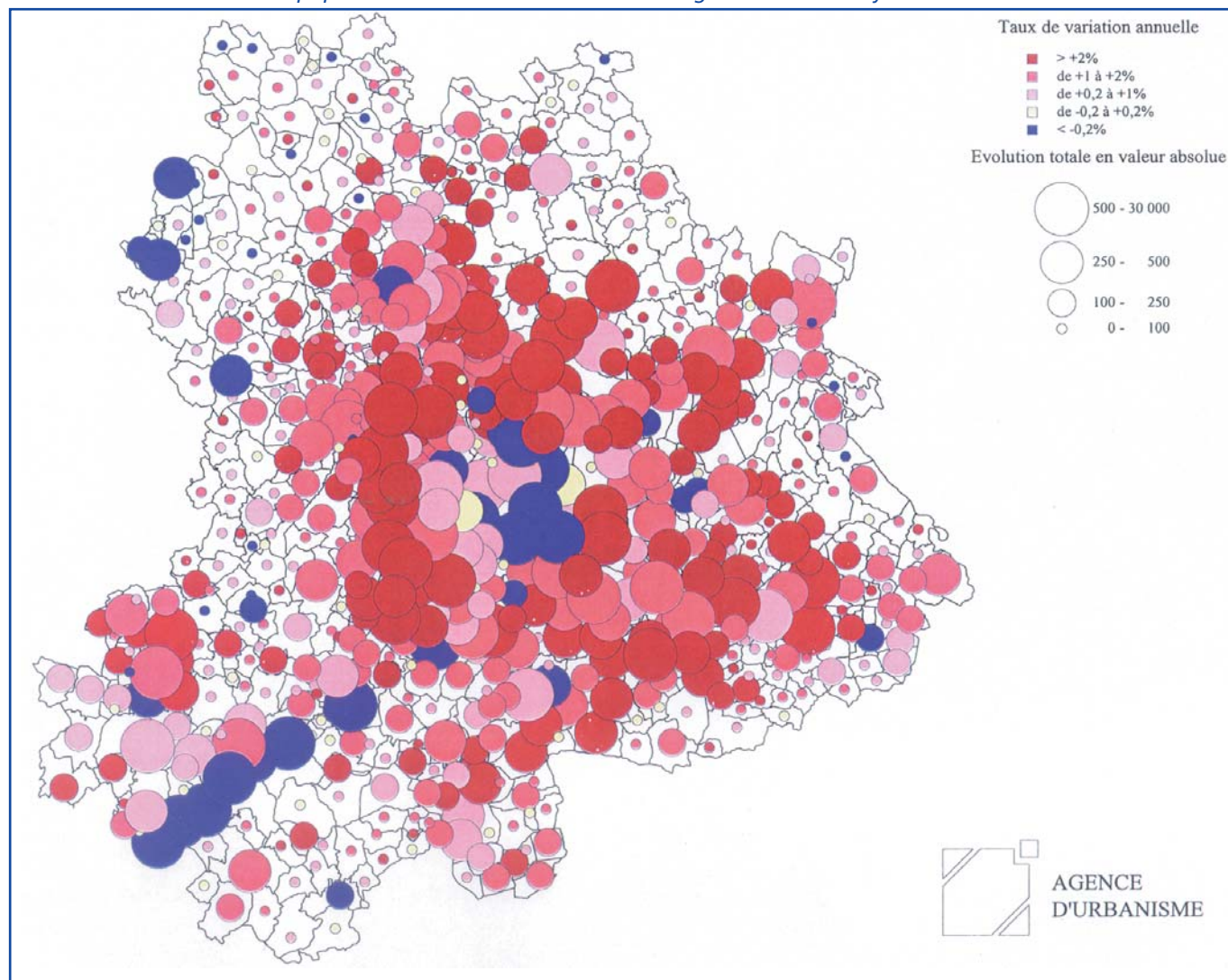
### ■ Evolution de la population de la région urbaine de Lyon. Premiers résultats du recensement de 1999

#### “Le double renforcement des franges périurbaines et de l’hypercentre lyonnais”

Les premiers résultats du recensement de 1999 montrent clairement deux phénomènes opposés : une redécouverte du Centre de la Métropole avec 35.000 habitants supplémentaires, mais aussi une diffusion continue de l’urbanisation en périphérie puisque les communes de l’aire urbaine lyonnaise, hors communauté, accueillent 60.000 habitants, poursuivant ainsi le mouvement de périurbanisation qui avait déjà marqué la période 1982-1990.

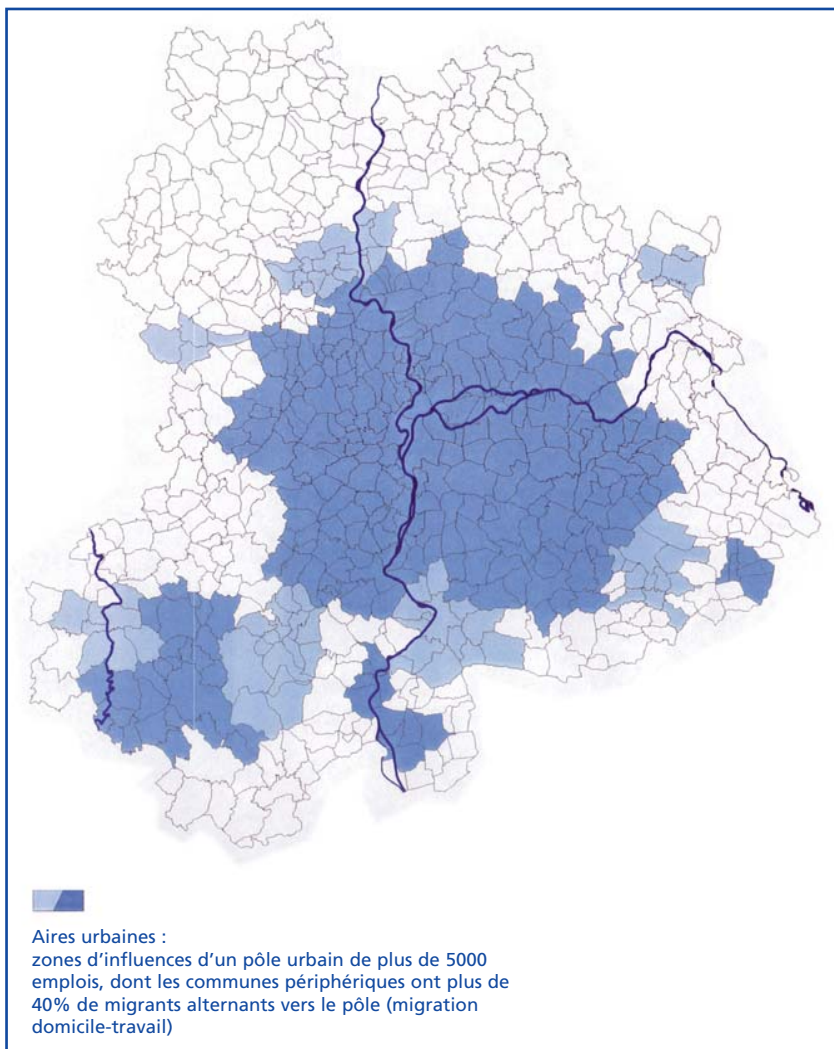
En région stéphanoise, si le Centre résiste moins, les secteurs périphériques connaissent un accroissement significatif.

Evolution de la population dans les communes de la région urbaine de Lyon entre 1990 et 1999



### Aires urbaines en région urbaine de Lyon

(source : Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise)



Evolution<sup>1</sup> de la population des aires urbaines de 1982 à 1999 (source : INSEE-dénombrement)

Population par aire urbaine	1982	1990	1999	variation 82/90 (en %)	variation 90/99 (en %)
Lyon/partie Grand Lyon	1 106 055	1 134 687	1 167 532	2,59	2,89
Lyon/hors Grand Lyon	306 661	372 669	430 130	21,52	15,42
Total Lyon	1 412 716	1 507 356	1 597 662	6,70	5,99
Saint-Etienne	329 409	326 721	303 355	- 0,82	-7,15
Saint-Chamond	86 399	86 650	84 925	0,29	-1,99
Villefranche-sur-Saône	55 535	61 687	65 740	11,08	6,57
Vienne	48 758	52 135	55 062	6,93	5,61
Saint-just / Saint-Rambert	37 470	43 500	45 386	16,09	4,34
Bourgoin-Jallieu	35 381	37 063	39 354	4,75	6,18
Roussillon	32 692	35 050	37 148	7,21	5,99
Ambérieu-en-Bugey	13 208	14 571	16 079	10,32	10,35
La Tour du Pin	12 681	12 874	13 013	1,52	1,08
Tarare	12 381	12 510	12 397	1,04	-0,90
Reste région urbaine de Lyon	262 680	285 887	311 775	8,83	9,06
<b>Total région urbaine de Lyon</b>	<b>2 339 310</b>	<b>2 476 004</b>	<b>2 581 896</b>	<b>5,84</b>	<b>4,28</b>

1 - évolution à délimitation constante basée sur le RGP 90

### 1 - Synthèse démographique 1999 - faits marquants -

Globalement, la région urbaine de Lyon gagne 105 900 habitants entre 1990 et 1999 (contre 136 700 au cours de la période 1982-1990).

L'aire urbaine de Lyon gagne 90 300 habitants dont les deux tiers (57 460) en dehors du territoire de la communauté urbaine.

Le Grand Lyon en tant que tel n'augmente donc que de 32 840 habitants. Par ailleurs, ce solde positif n'est dû qu'à l'accroissement de la partie centrale de l'agglomération (Lyon - Villeurbanne : + 37 300 habitants). La première couronne de Lyon est particulièrement déficitaire (-14 490) et la deuxième couronne ne compense pas totalement ce déficit démographique (+ 10 030).

La région stéphanoise est confrontée à un déclin démographique qui affecte surtout la partie centrale et les vallées industrielles du Gier et de l'Ondaine alors que les secteurs périphériques connaissent un accroissement significatif (le Forez : + 6000 habitants, le Parc du Pilat : + 2000).

#### Synthèse par espace urbain

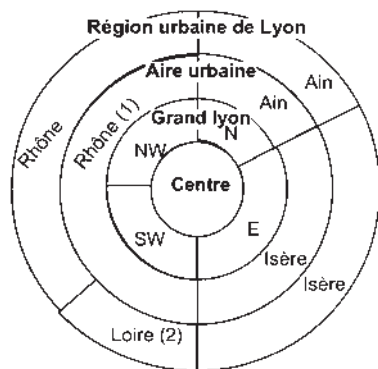
	Population 1982	Population 1990	Population 1999	Evolution annuelle 1982-1990	Variation absolue 1982-1990	Evolution annuelle 1990-1999	Variation absolue 1990-1999
Région urbaine de Lyon	2 339 310	2 476 004	2 581 896	+ 0,71	+ 136 694	+ 0,47	+ 105 892
Aire urbaine de Lyon	1 412 716	1 507 356	1 597 662	+ 0,81	+ 94 640	+ 0,65	+ 90 306
Dont Communauté urbaine de Lyon	1 106 055	1 134 687	1 167 532	+ 0,32	+ 28 632	+ 0,32	+ 32 845
Aires urbaines de Saint-Etienne & Saint-Chamond	415 808	413 371	388 280	- 0,07	- 2 437	- 0,69	- 25 091
Reste région stéphanoise	87 889	98 692	106 265	+ 1,5	+ 10 803	+ 0,8	+ 7 573
<i>Région Rhône-Alpes</i>	<i>5 015 947</i>	<i>5 350 701</i>	<i>5 645 407</i>	<i>+ 0,8</i>	<i>+ 334 754</i>	<i>+ 0,6</i>	<i>+ 294 706</i>

#### Synthèse par département

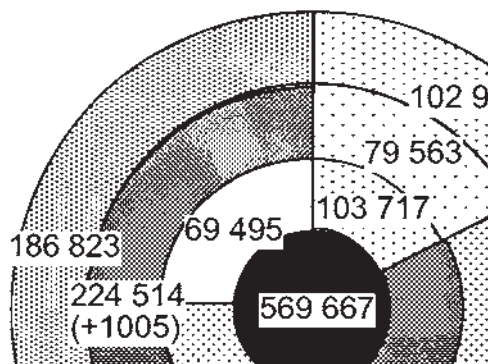
	Population 1982	Population 1990	Population 1999	Evolution annuelle 1982-1990	Variation absolue 1982-1990	Evolution annuelle 1990-1999	Variation absolue 1990-1999
Région urbaine de Lyon	2 339 310	2 476 004	2 581 896	+ 0,71	136 694	+ 0,47	+ 105 892
Partie Ain	134 916	160 326	182 508	+ 2,18	+ 25 410	+ 1,45	+ 22 182
Partie Isère	255 489	294 649	325 974	+ 1,80	+ 39 160	+ 1,13	+ 31 325
Partie Loire	503 697	512 063	494 545	+ 0,21	+ 8 366	- 0,39	- 17 518
Rhône	1 445 208	1 508 966	1 578 869	+ 0,54	+ 63 758	+ 0,50	+ 69 903

### 2 La population en 1999

Chiffres en valeur absolue



Les découpages territoriaux retenus

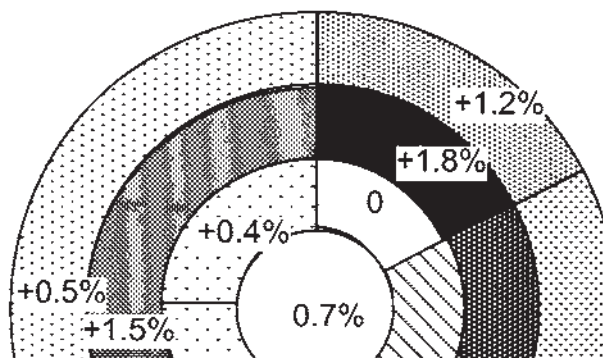


1 - entre parenthèse apparaîtra parfois la valeur des 2 communes de la Loire appartenant à l'aire urbaine  
2 - cf "zoom sur la partie stéphanoise"

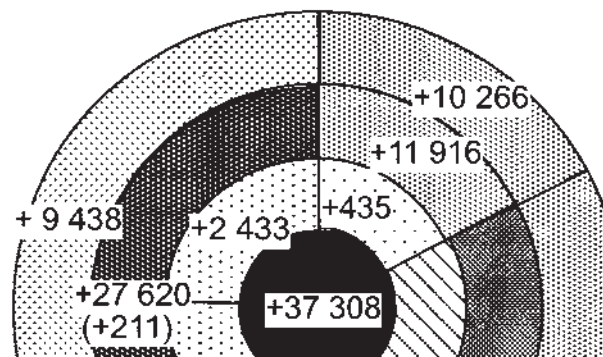
### 3 - Les principales évolutions de 1990 à 1999

La caractéristique essentielle reste l'expansion démographique de la ceinture périurbaine autour du Grand Lyon, en particulier dans sa partie Ain avec la Dombes et autour des aires stéphanoises.

Evolution annuelle



Evolution en valeurs absolues



Dans sa globalité, la région urbaine de Lyon gagne 105 900 habitants.

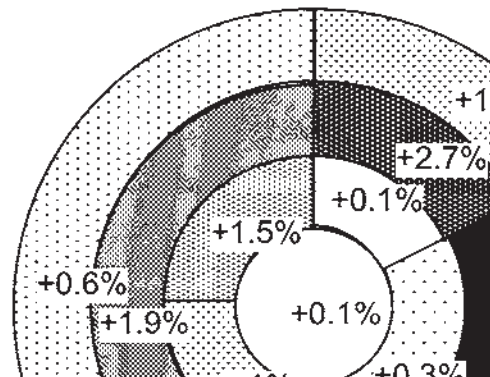
L'aire urbaine de Lyon s'accroît de 57 460 habitants à l'extérieur de la communauté urbaine de Lyon, répartis de manière égale entre l'Est et l'Ouest. Les communes périurbaines connaissent les plus forts taux d'évolution.

Au sein de la communauté urbaine, seul le Centre, composé de Lyon et Villeurbanne, connaît une croissance (+ de 37 300 habitants, + 0,7 % par an). L'Est est en baisse et les autres secteurs périphériques stagnent.

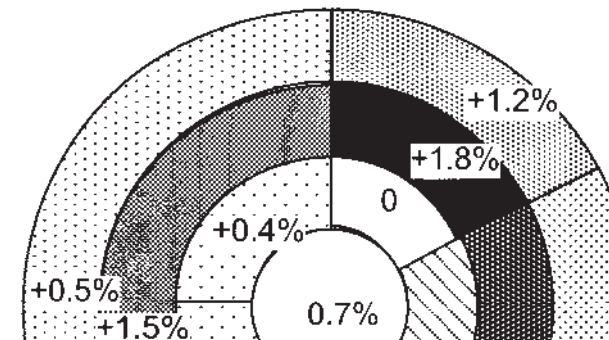
Au-delà de l'aire urbaine de Lyon, le gain de population n'est que de 15 580 habitants. Cet accroissement se poursuit plus facilement à l'Est, suivant les grands axes de communication Lyon-Genève ou Lyon-Grenoble. Les secteurs urbains de Saint-Etienne et du Gier sont confrontés à un fort déclin démographique.

**4 - Comparaison des tendances démographiques avec la période 1982/1990**

Evolution annuelle de 1982 à 1990



Evolution annuelle de 1990 à 1999



De manière globale, l'aire urbaine et la région urbaine de Lyon croissent moins vite qu'au cours de la période 1982-1990.

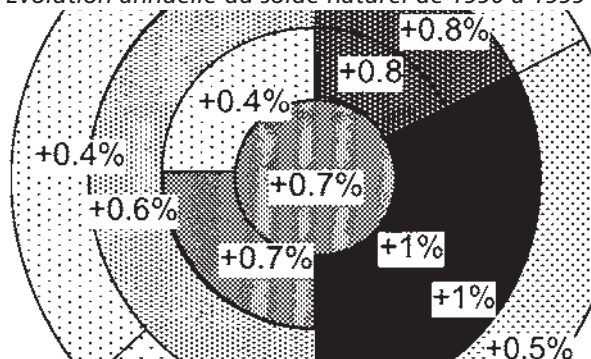
Ceci est vrai pour la quasi-totalité des secteurs avec toutefois deux exceptions remarquables :

- le Centre de l'agglomération lyonnaise, constitué par Lyon et Villeurbanne, qui passe d'une situation de quasi-stagnation à un taux de croissance au moins égal à la moyenne de l'aire urbaine ;
- la partie Ain de la région urbaine qui présente un taux de croissance supérieur pour le secteur inclus dans l'aire urbaine de Lyon et un taux identique au-delà de l'aire urbaine.

**5. Solde naturel et solde migratoire**

1990-1999	Naissances	Décès	Solde naturel
Région urbaine de Lyon	314 552	181 004	133 548
Aire urbaine de Lyon	203 701	100 502	103 199
Grand Lyon	154 837	77 962	76 875
Région stéphanoise	55 484	42 727	12 757

Evolution annuelle du solde naturel de 1990 à 1999

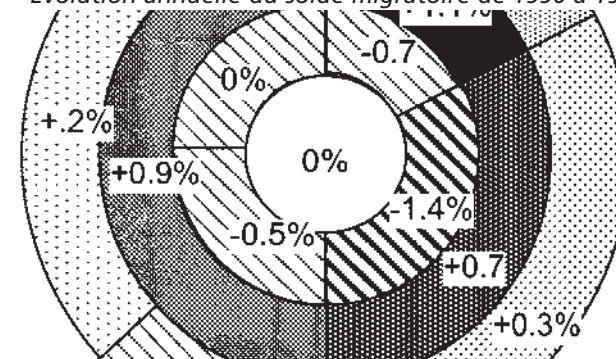


L'Est de l'aire urbaine de Lyon connaît un solde naturel particulièrement élevé, surtout dans sa partie iséroise.

Le gain de population du Centre, constitué de Lyon et Villeurbanne, est le fait du solde naturel, contrairement à la période 1982-1990.

Hors aire urbaine, ainsi que dans les secteurs Ouest de la région urbaine de Lyon, on constate à l'inverse une moins bonne tenue des soldes naturels.

Evolution annuelle du solde migratoire de 1990 à 1999



Même si pour Lyon et Villeurbanne, arrivées et départs se compensent, la communauté urbaine est largement déficitaire en termes de mouvements migratoires.

Au sein de l'aire urbaine de Lyon, la dynamique migratoire se réalise en fait autour du Grand Lyon.

La partie Ain de la région urbaine, au-delà de l'aire urbaine de Lyon, affiche également un caractère très attractif.

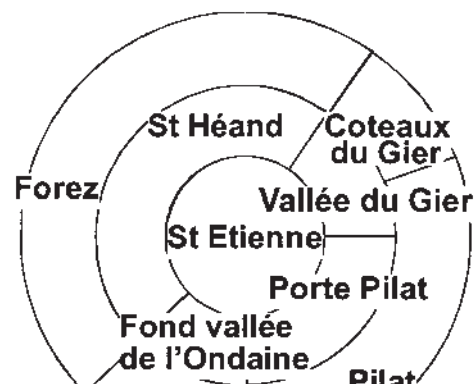
A l'inverse, la partie Loire de la région urbaine de Lyon est confrontée à un déficit entre ses départs et ses nouveaux arrivants. (cf. ci-après, détails par secteurs)

### 6. Zoom sur la partie stéphanoise

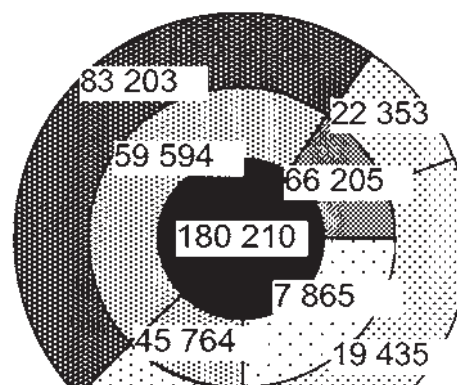
La partie Loire de la région urbaine de Lyon compte 495 000 habitants en 1999. Le déclin démographique, perçu dès 1975, affecte surtout la partie centrale (la ville compte aujourd'hui 180 000 habitants) et les vallées industrielles du Gier et de l'Ondaine. En dehors de cet axe Firminy/Saint-Chamond, les secteurs éloignés connaissent un accroissement significatif. Le Forez, avec Andrézieux-Bouthéon, gagne 6 000 habitants, et le parc du Pilat (Porte du Pilat et Pilat) près de 2 000.

Le solde naturel, c'est-à-dire l'excédent des naissances sur les décès, est à peu près homogène et positif pour la partie Loire de la région urbaine ; la différence se fait donc sur le solde migratoire. Le centre connaît un déficit entre ses départs et ses nouveaux arrivants de 25 000 habitants, l'Ondaine et le Gier de 12 000, alors que le Forez en gagne 4 000.

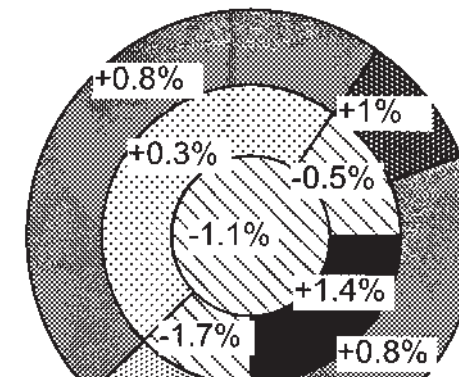
Découpage du territoire



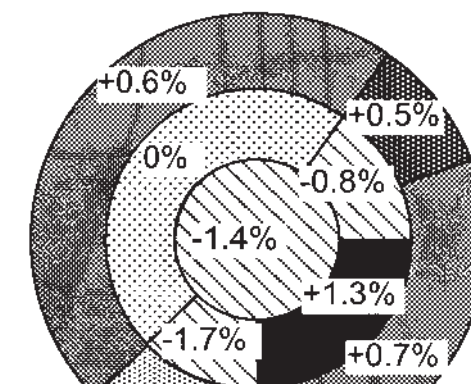
Population en 1999



Evolution annuelle entre 1990 et 1999



Evolution annuelle due au solde migratoire



**Sources** : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise  
 Contact : Patrick BRUN (tél. 04 78 63 43 26) et  
 Agence d'urbanisme de la région stéphanoise EPURES  
 Contact : Gratielle BOUTANTIN (tél. 04 77 92 84 12)  
 Traitement données provisoires RGP 1999 - INSEE



### ■ Du périurbain à la ville-territoire

Yves CHALAS  
Chercheur au CNRS,  
enseignant à l'Université  
Pierre Mendès France de Grenoble

*"La ville de demain ne sera ni urbaine, ni rurale, ni suburbaine, elle sera les trois à la fois."*

Lewis Mumford

Le périurbain n'est plus le périurbain. Il est devenu ville-territoire. Plus exactement, **le périurbain tel qu'il se développe contribue à transformer l'ensemble de la ville en ville-territoire.**

La "ville illimitée", la "ville-pays", la "ville-archipel", ou encore la "région-urbaine", la "ville-région", la "ville-diffuse", ou même la "ville-étale", toutes ces appellations, ou ces figures, sont à quelque chose près des synonymes de la ville-territoire ou, pour le moins, se rangent sous la figure bannière de la ville-territoire.

Encore que l'expression de ville-étale convienne moins bien que celle de ville-diffuse, par exemple. La ville-étale suppose un développement en tâche d'huile plus ou moins continue et au détriment de la campagne ou de la nature. Ce qui n'est pas le cas avec la ville-territoire, qui n'est pas continue et qui ne s'étend pas contre la campagne et la nature mais, au contraire, en les intégrant. C'est la raison pour laquelle la figure de la ville-diffuse, qui suppose une diffusion ou, mieux, un essaimage des modes de vies urbains dans les territoires les plus éloignés des centres-villes anciens, paraît plus juste.

S'il fallait résumer en un mot la caractéristique essentielle de cette réalité urbaine nouvelle qui advient -via le périurbain, via la ville-territoire-, celui de **paradoxe** semblerait le mieux convenir. Cette réalité urbaine est nouvelle en ce qu'elle est précisément paradoxale, ce qui signifie qu'elle ne se construit plus, ne se pratique plus, et par conséquent qu'elle ne peut plus être pensée, ou de

moins en moins, selon les logiques dualistes rural/urbain, centre/périphérie, ville/non-ville, homogène/hétérogène, continu/discontinu, mixte/ségrégué, plein/vide, etc., logiques qui sont celles du tiers exclu, de l'alternative "ou bien ceci, ou bien cela". L'urbanité qui aujourd'hui se dessine ne fait table rase d'aucun de ces éléments. Elle les intègre tous, les réorganise et les redistribue selon une logique non-dualiste du tiers inclus, logique du "à la fois" une chose et son contraire.

C'est d'ailleurs cette paradoxalité constitutive de nos territoires contemporains qui transparait dans la profusion des vocables nouveaux qui, dans la recherche urbaine aujourd'hui, sert à désigner ces territoires. Ne parle-t-on pas, en effet, de moins en moins de métropole, de métropolisation ou de grande ville et de plus en plus, comme nous l'avons signalé, de région urbaine, de ville-région, de ville-pays, de ville-archipel, mais aussi de cité-région, de région métropolitaine, de bassin de vie, de métapole, etc., pour évoquer l'évolution de nos conditions de vie urbaine ? Chacun de ces vocables semble indiquer que ce qui autrefois appartenait à des registres de nature différente, voire antagoniste, comme l'urbain et le régional, la ville et le pays, la ville et le territoire, la ville et la campagne, la ville et la nature, la ville et le nomadisme, et partant le proche et le lointain, le continu et le discontinu, **l'aggloméré et le diffus, etc., se trouvent maintenant réunis en un seul même registre fondateur d'une urbanité nouvelle.**

Par là même, c'est-à-dire par cette paradoxalité aujourd'hui constitutive de nos territoires, les anciennes figures, celles de la ville d'hier qui avaient pour noms la ville de l'harmonie, la ville de l'unité, la ville minérale, la ville dense, la ville centre, la ville de la forme au contour

net et au centre de gravité stable, etc., sont de moins en moins pertinentes pour comprendre nos villes - la ville aujourd'hui - et tenter d'agir sur elles.

La ville-territoire renvoie à un certain nombre de faits concrets et nouveaux, imbriqués d'ailleurs les uns dans les autres, qui rappellent que la ville est devenue coextensive au territoire, que **le lieu de la ville, ce n'est plus seulement la ville** -ce peut être la campagne ou quelques coins perdus dans la nature- et, par conséquent, qu'il n'y a plus comme autrefois donc cette séparation entre ville et territoire. Autre fait également fondé sur une réalité tout aussi nouvelle que massive et qui peut servir de définition à la ville-territoire : on peut très bien aujourd'hui être urbain tout en ne vivant plus en ville, grâce à l'essor des transports rapides, collectifs et individuels, grâce aussi à la banalisation des moyens de télécommunication domestiques.

**L'habitant des périphéries actuelles, même les plus lointaines, est devenu pleinement urbain, vit dans et de l'urbanité** à l'égal de tout habitant d'un centre-ville, par exemple, soit parce qu'il est en mesure d'accéder rapidement et commodément, malgré les grandes distances qu'il doit franchir, d'une part aux centres-villes principaux, d'autre part, aux gares de TGV, aux aéroports et aux entrées des grandes autoroutes, pour faire tout ce qu'il a à faire, soit parce qu'à l'inverse, toujours grâce à ces accès rapides, l'économique, l'administratif, le commercial ou le culturel s'installent et se développent dans son territoire périphérique, où d'autres habitants, des centres-villes ou de territoires périphériques plus éloignés, vont et viennent également pour des raisons économiques, administratives, commerciales ou culturelles. Les deux possibilités ne sont

d'ailleurs nullement exclusives et peuvent, autre cas de figure, coexister et s'entremêler. **L'habitant périphérique bénéficie alors non seulement de l'urbanité loin de chez lui, mais également de l'urbanité qui se redéploie jusque devant sa porte.**

Les instituts d'études ou de recherches sur les transports témoignent également de l'émergence de modes de vie quotidiens qui trouvent leur inscription à l'échelle de véritables bassins urbains et non plus simplement de villes Centres. Ces instituts observent, à côté ou en plus des déplacements traditionnels centre/périphérie, un accroissement des déplacements dits de périphérie à périphérie. Expression nouvelle dont le barbarisme même signifie non seulement l'importance urbaine acquise par la périphérie, mais aussi l'inadéquation actuelle de l'emploi des mots, tel celui de périphérie, pour désigner les phénomènes urbains qui se développent de manière exponentielle et qui sont d'une autre nature que ceux connus jusqu'à présent.

Ces déplacements, appelés maladroitement de périphérie à périphérie, renvoient concrètement au fait **qu'un urbain aujourd'hui vit le plus souvent sur un territoire urbain compris entre plusieurs villes, grandes ou moyennes**, et que cet urbain passe la plupart de son temps, de ses journées, loin de ces villes et de la fréquentation exclusive de leurs Centres anciens, parce qu'il se déplace principalement de la zone industrielle ou technique et scientifique où il travaille, par exemple, à la zone commerciale intégrée, composée de grandes surfaces mais aussi de boutiques et de restaurants cosmopolites, où il consomme (est-ce donc encore utile ou juste d'appeler ces espaces des "zones"?), de son club de gymnastique ou de l'équipement culturel

excentré où il se divertit, à son pavillon ou à son immeuble de banlieue où il réside. Et quand ce même habitant quitte le territoire urbain élargi qui est devenu le sien, ce n'est pas forcément pour retrouver le vieux Centre de la ville qui lui est géographiquement le plus proche. C'est le plus souvent pour se promener dans la nature, le week-end, ou bien pour se rendre par l'autoroute, le TGV ou l'avion, dans des territoires urbains semblables au sien, soit pour visiter sa famille ou ses amis, soit encore, tout simplement pour travailler.

De sorte qu'une ville-territoire, comme nous l'indique cet habitant-pratiquant du périurbain, est constituée, en règle générale, non pas d'une mais de plusieurs villes, voire de plusieurs métropoles, ou encore de l'association d'une métropole et d'un certain nombre de villes moyennes ou petites (exemple : le triangle Marseille/Toulon/Aix-en-Provence, la bande littorale Nice/Grasse/Cannes/Antibes, le rectangle Dunkerque/Lille/Valenciennes ou encore l'axe Annecy/Annemasse/Genève, comme nous le montrent d'ailleurs toutes cartes des "aires urbaines" de l'INSEE ou les prospectives de "La France maillée" par l'organisation des systèmes urbains selon la DATAR), et par là que les centres de gravité de l'urbanité se sont progressivement déplacés des centres-villes traditionnels, avec lesquels ils se confondaient, aux villes-territoires où ils sont plus difficilement repérables. La ville-territoire présente non seulement des étendues et des démographies très contrastées, selon qu'il s'agisse de l'association entre plusieurs très grandes villes ou entre quelques petites villes, mais également, à la différence des villes traditionnelles, ou de façon encore plus manifeste que dans ces villes, d'une part des périmètres ou des limites à leur territoire qui restent fort imprécises : **la ville-territoire est une étendue au contour flou ;**

d'autre part, des formes qui sont très variables puisque l'on peut avoir affaire à des villes-territoires en "ruban", en "étoile", en "triangle", en "filament", en "grappe", en "banane" même, ou encore en "auréole".

En ce qui concerne donc l'édification formelle de la ville, y compris dans les lieux où la ville se reconstruit sur elle-même, il semblerait que la logique de reconquête de la périphérie par le Centre ne soit plus seule en lice, s'affaiblisse même par endroit, et que l'on assiste à l'émergence d'une dynamique en sens inverse de plus en plus prégnante selon laquelle la périphérie ressource le Centre. Plus exactement, **la ville paraît évoluer selon un mouvement à la fois plus global et double.**

Plus global parce que la ville s'installe très loin de ses bases traditionnelles, jusque dans les campagnes profondes, outrepassant de la sorte l'objectif de reconquête de la périphérie par le Centre, ou "d'haussmannisation" des banlieues.

Double parce que simultanément la ville ramène la périphérie en son sein. Elle transfère vers les centres, qu'ils soient nouveaux ou anciens, des objets, des éléments d'espaces, des morceaux de territoires qui ont vu le jour dans les banlieues ou le périurbain et qui ont su s'ajuster aux nouveaux usages, aux nouveaux modes de vie urbains, et qui par là même ont emporté l'approbation des habitants, des consommateurs comme des flâneurs. L'apparition dans les centres-villes d'espaces-transport transformés en lieux de vie, de multiplexes, de magasins d'usines, d'activités rurales parfois, de services et de petits commerces de proximité tendant à ouvrir 24 heures sur 24, ou encore de galeries marchandes semblables à celles qui sont attenantes aux grandes surfaces commerciales, témoigne concrètement de **la revitalisation de la ville par la périphérie.** Et cette revitalisation n'est elle-même qu'un signe d'un mouvement plus ample d'effacement ou de recyclage de la ville d'hier au profit de la ville qui s'invente dans le périurbain et par le périurbain.

### Publications de Yves Chalas :

- 1996. **"Urbanité et périphérie"**, Edition du Ministère de l'Équipement, collection recherches,
- 1997. **"La ville émergente"** (en collaboration avec G. Dubois-Taine), Editions de l'Aube,
- 2000. **"L'invention de la ville"**, Editions Economica.

### ■ La métamorphose lyonnaise ou l'émergence d'une ville-région

#### Périurbain et agglomérations, échanges et complémentarités

Paul Boino  
Enseignant - chercheur  
Institut d'Urbanisme de Lyon

Au cours de ces trente dernières années, la métropole lyonnaise a connu des transformations de toute première importance. Comme dans bien d'autres villes, populations et activités ont eu tendance à se redéployer dans des périphéries plus ou moins lointaines, pour former des territoires d'un nouveau genre : les franges périurbaines.

Un espace résidentiel diffus et fragmenté -essentiellement composé de maisons individuelles- s'est formé au-delà des banlieues. L'habitat dévolu aux populations urbaines tend désormais à ne plus former un tissu dense, continu et contigu. Sur les marges, les logements collectifs ont en effet cédé la place à des maisons individuelles dispersées en de micro-lotissements jusque très loin de l'agglomération lyonnaise.

Les activités ont eu également tendance à se périphériser, quoi qu'avec une ampleur sensiblement moins importante que pour les ménages. Contrairement à ces derniers, elles ne se sont pas véritablement dispersées jusque dans des marges lointaines, mais s'y sont plutôt re-concentrées pour former des espaces relativement mono-fonctionnels : des polarités périphériques, commerciales, logistiques ou productives. De fait, ces nouveaux pôles d'activités concurrencent le pouvoir d'attraction du Centre lyonnais et plus globalement des centres urbains traditionnels. Ils tendent en cela et plus fondamentalement encore à substituer la polarité à la centralité comme élément majeur de structuration urbaine.

Par son ampleur et par la rupture historique que cela représente, ce redéploiement périurbain pose inévitablement question. Au-delà de ses implications immédiates, concernant notamment la consommation

d'espace ou encore les coûts sociaux, économiques et environnementaux qu'il induit, c'est l'avenir même de cette ville qui semble posé et plus globalement encore celui des villes, car la métropole lyonnaise n'est évidemment pas la seule à avoir connu une telle évolution.

Introduisant une dose relativement importante de dispersion dans l'espace urbain, la périurbanisation semble en effet contrevenir à un des grands principes constitutifs des villes telles que nous les connaissons traditionnellement : le principe d'agglomération, c'est-à-dire d'accumulation de populations et de bâtis. L'essor des nouvelles polarités périphériques semble pour sa part attenter à un autre grand principe de structuration urbaine : le principe de centralité entendu comme étant la résultante d'une accumulation de fonctions.

Dès lors, nous pouvons légitimement nous demander si nous n'assistons pas là à un mouvement de déconstruction des villes telles que nous les connaissons traditionnellement en Europe, à un processus de décomposition physique, structurelle et organisationnelle de nos vieilles agglomérations. Les populations et les activités urbaines ne tendent-elles pas à être progressivement dispersées et nos villes denses à se déliter ? Les centralités qui structuraient les espaces urbains et plus globalement les territoires ne tendent-elles pas également à éclater en de multiples pôles et la centralité à s'effacer progressivement devant la polarité ? Somme toute, la périurbanisation ne nous renverrait-elle pas à une transformation fondamentale de nos agglomérations en suburbia de type Nord-Américain, c'est-à-dire à leur métamorphose en espaces, certes urbains sociologiquement et économiquement, mais

diffus, sans centralité ni agglomération, sans autre structure que les voies de communication ?

### **1 - Une ville qui déborde de son agglomération sans la fuir pour autant**

Pour spectaculaires qu'elles soient, les évolutions en cours ne semblent pourtant pas dessiner la suburbia à l'horizon des mutations de la métropole lyonnaise. Malgré ce que nous donne à voir les soldes migratoires, l'exurbanisation n'est pas un phénomène généralisé, tendant à vider les agglomérations de l'ensemble de leurs populations. Les ménages qui se périurbanisent, sont "en majorité de jeunes adultes (...) avec un ou plusieurs enfants"<sup>1</sup>, mais les individus plus âgés (plus de 50 ans) et plus jeunes (20-29 ans) ne participent que marginalement à ce mouvement centrifuge. Ces derniers ont même plutôt tendance à revenir dans les agglomérations. Une enquête du LET souligne en effet, que les enfants des périurbains (ménages ayant quitté l'agglomération lyonnaise pour s'établir dans une commune rurale à proximité), développent une propension certaine, une fois arrivés à l'âge adulte, à s'installer dans ou non loin du centre lyonnais et en d'autres termes, à associer décohabitation familiale et retour à l'hypercentre<sup>2</sup>.

En l'état des informations dont nous disposons, nous ne pouvons pas déterminer si d'autres classes d'âges tendent elles-aussi, à converger vers les centres-villes. La question notamment, du devenir des périurbains, une fois leurs enfants partis, reste toujours en suspend. Ces ménages vont-ils rester et vieillir sur place, ce qui pourrait à terme, engendrer la formation de franges périurbaines vieillissantes, avec tous les problèmes que pourrait poser

la mise en place de services médicaux et sociaux dans des espaces d'humanisation diffuse ? Mais à l'inverse, nous pourrions également imaginer que l'âge venant et les problèmes de santé se faisant plus aiguës, ces ménages auront tendance à repartir eux-aussi vers des centres urbains plus équipés et plus à même de répondre à leurs besoins spécifiques. Plusieurs maisons de retraite, médicalisées ou non, se sont d'ailleurs ouvertes ces dernières années un peu partout dans l'hypercentre lyonnais et les grands pôles hospitaliers, notamment ceux spécialisés en gérontologie, restent en outre concentrés dans ou autour du cœur de cette métropole. Nous pourrions alors former l'hypothèse que la géographie des services au troisième et surtout au quatrième âge sera peut-être à même d'induire un retour des populations âgées vers le centre, à l'instar de la géographie de l'enseignement supérieur vis-à-vis des étudiants. Il convient cependant de rester prudent, car ces différentes possibilités ne sont en l'état actuel de nos connaissances que de simples spéculations.

Malgré tout, ces quelques éléments nous permettent d'apercevoir que nous ne sommes pas face à un phénomène univoque d'exurbanisation. La ville dense ne se vide pas de l'ensemble de sa population. Elle en attire même de nouvelles : les jeunes mais aussi certaines catégories de populations aisées qui se réapproprient des quartiers centraux à travers un processus de gentrification qui a déjà été de nombreuses fois souligné.

De par leurs caractéristiques socio-démographiques, pour en rester à ce seul niveau, ces échanges de population entre la centre et la périphérie des villes ont un impact important sur la structuration de cet espace. Les couples avec enfant ayant tendance à s'établir hors de

l'agglomération lyonnaise et leurs enfants une fois adultes à s'installer dans le centre jusqu'au jour peut-être où ils seront eux-mêmes chargés de famille, ces dynamiques migratoires induisent une répartition des ménages en fonction de leur taille ou plus précisément encore une organisation concentrique des populations en fonction du cycle de vie : célibataires, couples sans enfant, couples avec enfants, etc.

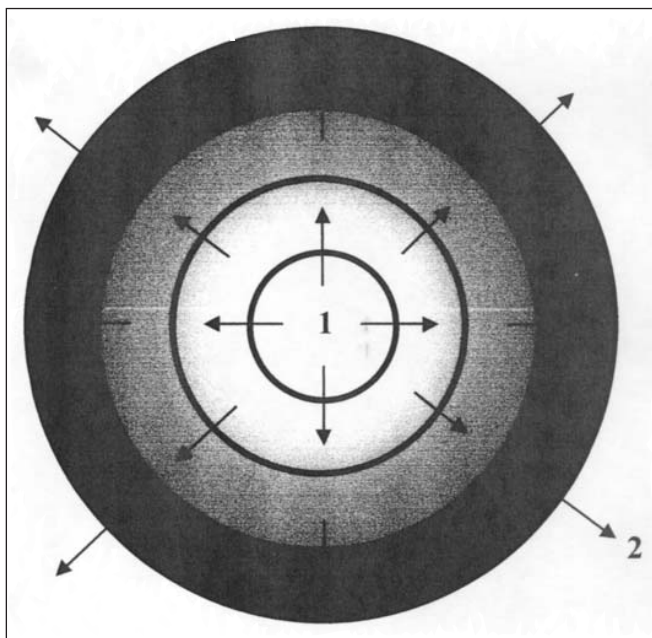
*Taille des ménages du centre vers la périphérie de Lyon en 1990*

<sup>1</sup> - Boyer J.-C., 1992, "Périurbain en évolution", in Villes en parallèle n°19

<sup>2</sup> - Le retour au centre des jeunes adultes n'est pas un phénomène spécifique à la région lyonnaise. On peut l'observer sur l'ensemble de la France, comme l'a fait Pascale Bessy (1998) en analysant l'enquête nationale sur le logement de 1992. Bessy P., 1998, "Parcours résidentiels des jeunes ménages dans l'espace urbain", pp. 85-92, in Mattei M.F. et Pumain D., 1998.

Se dessine ici une structuration socio-spatiale qui n'est pas fondamentalement différente de ce qui existait autrefois à l'intérieur des agglomérations. Les recherches menées par l'écologie urbaine factorielle, pour ne citer qu'elles, avaient déjà souligné en effet au cours des années 1950 que les agglomérations avaient tendance à se structurer au plan socio-démographique en vertu de ce même schéma centre/périphérie. Ces études avaient souligné en somme, qu'à chaque étape de la vie correspond une localisation particulière dans la ville.

### *Statut familial et organisation intra-urbaine*



1 : petites familles  
2 : grandes familles

Sur la foi de ces éléments, il semblerait donc que les migrations résidentielles actuelles ne remettent pas fondamentalement en cause cette classique organisation concentrique des systèmes socio-spatiaux urbains. Il semblerait plutôt qu'elles la reproduisent tout en l'étendant hors de la ville dense. Et en définitive, nous pourrions dire que les dynamiques en cours correspondent à un processus par lequel les systèmes socio-spatiaux urbains, celui de Lyon en l'occurrence, ne tendent pas à fuir de leur agglomération d'origine mais seulement à en déborder pour englober, c'est-à-dire recouvrir et structurer, une aire élargie en partie dense et en partie diffuse.

### **2 - Une division spatiale des tâches à l'échelle de la région urbaine**

Tout comme pour les migrations résidentielles, la tendance générale à la périphisation des activités n'induit pas non plus un dépérissement fonctionnel absolu des agglomérations et des centres urbains. Ce mouvement d'ensemble, quoi que réel, masque lui-aussi des évolutions plus subtiles, éminemment sélectives, dans lesquelles le développement périphérique n'exclut aucunement la pérennité, voire la prédominance fonctionnelle des centres. De nombreuses zones d'activité ainsi que des plates-formes logistiques et commerciales se sont effectivement développées dans les espaces périurbains. Cependant, cela n'induit pas que les agglomérations aient perdu toute fonction, ni en général, ni même dans ces domaines particuliers.

L'examen des secteurs d'emploi sur-représentés dans le cœur de l'agglomération lyonnaise nous montre que

celle-ci détient toujours des activités de production concrète. Quatre grands secteurs sont très nettement sur-représentés dans le Grand Lyon (communauté urbaine), c'est-à-dire dans le cœur de cette agglomération au sens INSEE du terme ; et il s'agit d'activités pour le moins traditionnelles dans cette cité : la production et la distribution d'énergie ; La chimie, la parachimie, la pharmacie et les fibres artificielles ; la construction navale, aéronautique et surtout en réalité automobile.

*Spécialisation de Lyon et de sa proche banlieue dans le secteur secondaire en 1992*

L'histoire et l'importance des investissements nécessaires pour la plupart de ces activités expliquent il est vrai pour beaucoup leur sur-concentration dans l'agglomération lyonnaise. Mais cela n'explique pas tout. Aujourd'hui comme hier, la chimie, la parachimie et la pharmacie ont en effet un besoin vital d'être à proximité des centres de recherche, car ce que l'on nomme la fertilisation croisée ne s'effectue toujours pas à distance. Elle suscite et nécessite des contacts physiques sinon constants du moins fréquents. De fait, cette sur-représentation est sans doute en partie héritée, mais elle est aussi pour autre partie reproduite et confirmée aujourd'hui du fait notamment que les universités, que les grandes écoles et que les centres de recherche restent essentiellement localisés dans la partie centrale de l'agglomération lyonnaise.

*Spécialisation de Lyon et sa proche banlieue dans les activités tertiaires d'entreprise en 1992*

Cette dernière conserve également -et le terme est faible- des activités en matière de services aux entreprises. Dans ce domaine, les sur-représentations sectorielles sont encore plus fortes et encore plus significatives. La commune de Lyon tend en effet à concentrer les services les plus rares (banques, assurances, immobilier). La proche banlieue lyonnaise se spécialise pour sa part dans des services d'un niveau déjà moins élevé, comme le commerce de gros (hors alimentaire) et les autres services aux entreprises.

Somme toute, l'agglomération lyonnaise a renforcé ces dernières années sa position en tant que centre d'organisation de la production et des échanges à

l'échelle de la région urbaine de Lyon. Elle conserve également en son sein nombre d'activités productives, notamment celles à forte valeur ajoutée, comme la pharmacie et la chimie ou encore l'informatique.

Pris entre le renforcement fonctionnel de l'hyper-centre lyonnais et l'émergence de nouvelles polarités périphériques, les centres urbains secondaires de la région urbaine de Lyon n'ont toutefois pas été anéantis par les mutations en cours. Les villes moyennes ont bénéficié dans l'ensemble d'un accroissement de leurs emplois liés à la logistique et surtout dans certains services aux entreprises (banque, expertise comptable, etc.). Les petites villes et les bourgs maintiennent quant à eux, toujours dans l'ensemble, certaines activités industrielles et ont même bénéficié d'un relatif développement de services courants aux entreprises.

Au plan de l'organisation géographique de la production, de la division spatiale du travail, il apparaît en définitive que le redéploiement métropolitain n'a pas inévitablement induit le dépérissement des agglomérations. C'est davantage un partage des tâches qui s'est effectué. Les agglomérations conservent les fonctions d'organisation de la production et des échanges, tandis que la réalisation concrète de cette production et de ces échanges est en partie, et en partie seulement, déléguée aux nouveaux pôles périurbains. Il en va de même dans la sphère de la reproduction sociale, c'est-à-dire des services aux ménages et du commerce.

Dans ce dernier cas, nous avons effectivement assisté à un indéniable glissement du centre vers la périphérie des villes. La montée en puissance de la grande distribution a clairement provoqué la formation de nombreuses plates-

formes commerciales périphériques : les grandes surfaces se situent rappelons-le, à plus de 85% hors des centres urbains traditionnels, dans les banlieues, mais aussi parfois beaucoup plus loin dans les franges périurbaines.

Ces nouvelles plates-formes concurrencent aujourd'hui fortement les activités commerciales des centres urbains<sup>3</sup>. Cependant, cela ne signifie pas que le commerce soit en train de fuir totalement les centres-villes, ni même les centres de quartier. L'hyper-centre lyonnais (Part-Dieu et Presqu'île) conserve un poids non-négligeable en la matière. En outre, on observe depuis ces toutes dernières années un mouvement d'investissement des tissus urbains denses par la grande distribution, un mouvement dont le groupe Casino fut précurseur, mais auquel participent aujourd'hui les hard-discounters et plus récemment encore des groupes comme Auchan (Stock) et Carrefour depuis son rachat de Promodes (Champion, Continent). Par delà les impressions immédiates, il semble donc en l'état actuel des choses que le redéploiement du commerce n'induit pas nécessairement à terme une éradication de ces activités dans les centres urbains et dans les agglomérations, mais plutôt une déconcentration et un rééquilibrage entre centre et périphérie, sur fond il est vrai, de concentration sectorielle croissante.

La pérennité des centres en matière de service aux ménages est encore plus manifeste. Certes quelques services marchands (billetterie de spectacles, assurances, distributeurs bancaires,...) se sont effectivement développés dans les plates-formes commerciales périphériques, mais la gamme de services offerts en ces lieux reste très réduite et leur niveau relativement bas.

**3** L'évolution des achats dans l'agglomération lyonnaise par grandes zones géographiques est à ce propos sans appel.



Pour l'heure, les services de haut niveau (préfectures, universités, centres hospitaliers, directions régionales des ministères, grandes bibliothèques...) restent toujours et encore fortement concentrés dans l'hyper-centre lyonnais ainsi qu'à Saint-Etienne. Les centres secondaires ont bénéficié quant à eux d'un important développement de services plus basiques, sans que ces derniers ne désertent évidemment les centres lyonnais et stéphanois. Il s'agit bien là d'un processus de diffusion et non d'exurbanisation.

Cet essor de services simples au ménages tant privés que publics dans les centres périphériques est tout à fait remarquable. Il s'est effectué conjointement avec l'installation de périurbains autour de ces centres, ce qui tend à nous indiquer que ces noyaux urbains périphériques conservent un sens dans les mutations en cours. Ils tendent à conserver leur fonction d'encadrement socio-territorial, même si le redéploiement métropolitain leur a fait troquer en chemin leur antique rôle d'encadrement du monde rural pour une fonction similaire à destination de la société périurbaine.

Somme toute, les agglomérations conservent dans l'ensemble et renforcent même souvent leur fonction dans la sphère de la reproduction sociale. Ce qui s'esquisse dans ce domaine est bien à nouveau un partage des tâches entre pôles et centres et non pas véritablement une substitution de l'un par rapport à l'autre.

### **3 - Vers la formation d'une ville-région**

Au plan démographique, comme au plan fonctionnel, l'essor périurbain ne semble donc décidément pas signifier la fin des agglomérations, ni celle de Lyon, ni celle des centres secondaires. Il semble que ce redéploiement nous indique plutôt l'émergence d'une ville qui va désormais au delà des agglomérations, d'une ville à la fois dense et diffuse, agglomérée et périurbaine, multi-centrée et multi-polarisée, ce que F. Ascher nomme une métapole, ce que Y. Chalas désigne sous le terme de Ville-Territoire et -l'innovation lexicale n'étant pas un domaine réservé- ce que j'ai pu désigner sous le terme de Ville-Région. Cette hypothèse nous convie à concilier ce que d'aucun aurait pu croire comme étant nécessairement antithétique : la ville agglomérée et les franges périurbaines, la centralité et la polarité. Mais si cette proposition est bien de saisir ces différents éléments comme des composantes d'un seul et même système socio-spatial, il ne s'agit aucunement de minimiser l'importance des mutations en cours, ni les difficultés que cela induit, notamment en terme de fonctionnement urbain et de rythme de vie.

### ■ La périurbanisation (signification, forme, inconvenients, avenir)

Marc Wiel  
Directeur de l'Agence de développement et  
d'urbanisme du Pays de Brest

#### **1 - La périurbanisation de l'habitat n'est qu'une composante d'une mutation urbaine plus vaste.**

La périurbanisation est souvent associée à une mutation des modes de vie. Mais ces explications sont surtout descriptives et se colorent facilement de jugement de valeur suivant que l'on trouve que la société va de plus en plus mal ou accède enfin (grâce à la technologie et sa maturité politique) au bonheur. Il y a certainement des facteurs sociologiques et culturels dans la différence de comportement des ménages mais ils ne s'affranchissent pas des facteurs économiques.

Or la ville, l'agglomération des hommes a, à son fondement, un principe d'ordre économique.

Qu'est-ce que la ville, sinon l'agencement de divers composants (ménages, entreprises, équipements collectifs, réseaux, espaces publics) qui favorisent les interactions sociales propres à la société urbaine (fondée sur la division du travail, et plus largement la complémentarité des rôles sociaux) en évitant de consacrer trop d'argent, de temps ou de fatigue en déplacements.

L'agencement urbain, la morphologie de la ville comme les conditions de la mobilité ou les flux de déplacement sont tendus vers la même finalité : faciliter (optimiser) la réalisation des interactions sociales. C'est pour cette raison qu'ils rétroagissent l'un sur l'autre. Les marchés urbains qui conditionnent les arbitrages de localisation (foncier, immobilier, emploi, services) des ménages et des entreprises, dépendent des conditions de la mobilité et réciproquement.

L'effondrement du coût global de la mobilité, lié aux progrès technologiques, à l'énergie bon marché, et aux investissements publics en infrastructures, a déclenché une mutation de l'agencement urbain, un changement d'état qui s'effectue lentement. La ville passe de son statut pédestre à un nouveau statut, celui de la ville automobile. Ce coût que nous assimilons dans le langage courant à la vitesse, est bien une variable-clef de l'écosystème urbain. Le modifier modifie la ville.

La ville pédestre, ville de la mobilité restreinte, avait une densité qui croissait avec sa démographie, le centre-ville avait le monopole de l'accessibilité, et les services ou commerces de fréquentation quotidienne s'éparpillaient dans les quartiers. La richesse était surtout au centre (mais avant l'ascenseur, un minimum de mixité s'imposait) et les friches naturellement réemployées car la pénibilité des déplacements créait une rareté foncière latente, favorable aux comportements spéculatifs.

La ville automobile, ville de la mobilité facilitée, se dédensifie, éparpille sa périurbanisation (car chacun ajuste la localisation de son projet immobilier au prix du terrain qu'il peut payer) et voit ses quartiers denses les moins dotés d'urbanité ou d'accessibilité se précariser socialement. Les activités se concentrent aux entrées de ville ou le long des rocade car les centres-villes ont perdu leur monopole de l'accessibilité et tout ce qui ne vivait que sur la proximité périclité plus ou moins. Du fait de l'abondance foncière, les investisseurs privés désertent les territoires où la rentabilité est jugée trop faible (sachant que ce sont les prix de l'occasion qui commandent maintenant les prix possibles du neuf) et la collectivité doit investir pour y redynamiser le marché.

Cette lente évolution est de l'ordre du siècle car depuis trente ans 1 % en moyenne de plus par an parmi les emplois de l'agglomération ne sont plus tenus par des personnes qui y habitent. La ville se redéploie dans un nouveau périmètre nécessairement flou car il correspond au temps consenti par les ménages pour leur trajet habitat-travail (en rapport avec celui au-delà duquel le marché foncier n'enregistre plus l'impact sur ses prix de la présence de l'agglomération).

### **2 - Les disparités de l'intensité et de la forme de la périurbanisation.**

Ce même processus global affecte très différemment les agglomérations.

**L'intensité de la périurbanisation** est mesurée par la proportion déjà évoquée des emplois non tenus par les habitants de l'agglomération.

Cette proportion est minimale là où d'autres ménages (touristes, retraités) dominent le marché foncier périurbain et où le relief explique la faiblesse des espaces constructibles pour un coût d'infrastructure élevé. Nice et Toulon sont les cas extrêmes (moins de 10 % d'indicateur de périurbanisation). Elle est maximale là où tous ces facteurs sont absents et où le morcellement communal est maximal, mais surtout là où la maison individuelle domine et c'est affaire de préférence régionale. La zone de prédilection de la maison individuelle est le Nord<sup>1</sup> mais descend jusqu'à Bordeaux. L'Est de la France a une structure de parc de logement analogue à celle de l'Allemagne, et le Sud-Est à celle de l'Italie. Dans tous les cas, cela signifie plus de collectif, soit surtout en locatif

(Allemagne) soit en accession (Italie). En 1990, Amiens et Caen étaient les champions de la périurbanisation avec plus de 40 % de périurbains parmi les emplois de l'agglomération quand la moyenne nationale était de 25 %.

**L'éparpillement de cette périurbanisation varie également beaucoup.** La rareté d'espace le contrarie c'est-à-dire densifie la frange périurbaine (Nice et Toulon mais aussi Bordeaux) et au contraire, le morcellement communal favorise cet éparpillement. Mais l'éparpillement est également lié à d'autres critères que ceux qui jouaient sur l'intensité de la périurbanisation :

- Des agglomérations comme Le Havre, Dunkerque, Brest, retiennent mieux leur périurbanisation en frange du fait d'un marché foncier moins tendu, en raison d'un plus faible dynamisme économique, d'une plus faible attraction résidentielle de l'agglomération mais aussi d'un volontarisme politique plus marqué en matière d'aménagement.
- A l'inverse, les grandes agglomérations où la commune centre n'a plus de réserves constructibles (Lille, Lyon, Strasbourg, Rouen) essaient un maximum leur périurbanisation car les communes périurbaines proches proportionnent leur urbanisation à leur taille quand les plus lointaines ouvrent leur territoire. Si la périurbanisation n'est pas une singularité française en Europe, son niveau d'éparpillement l'est à l'image de son morcellement communal.

### **3 - Mais qui cela dérange-t-il donc ?**

Entre les appréciations catastrophiques des uns et le ravissement de ceux qui trouvent toute cette évolution globalement positive, il y a une gamme d'attitudes et surtout matière à débat et ce débat est tout entier celui de la prospective de nos villes. La théorie du développement durable, si on ne la prend pas comme une nouvelle religion mais une méthode d'analyse, est utile pour peser et sous-peser qui gagne, qui perd, si tel avantage vaut tel inconvénient, et comment optimiser car il ne peut y avoir de réponse absolue et en démocratie, la bonne réponse est aussi celle qui peut mobiliser une décision collective.

Le point de vue ici défendu sera donc nuancé. Nous ne reviendrons pas à la marche à pied mais il nous reste à apprivoiser nos merveilles technologiques pour en faire le meilleur usage. Il y a par ailleurs beaucoup d'incertitudes. L'effet de serre va peut-être imposer un système de contraintes mondiales qui simplifiera peut-être beaucoup des réponses aux questions que nous nous posons telles que nous les formulons actuellement. La technologie des communications va très probablement encore bouleverser les interactions sociales, fondements de la notion d'agglomération urbaine. Mais il faut tracer les voies du futur avec la connaissance du présent et surtout prendre l'ampleur du phénomène : la périurbanisation, avons-nous déjà dit, n'est qu'un aspect restreint d'une mutation inachevée de la ville, d'une dynamique inscrite dans la durée et dont nous devons réfléchir aux effets à long terme.

**1** - Comme en Angleterre, Belgique et Pays-Bas. En France, la Bretagne est en position intermédiaire comme l'Ecosse et le Pays de Galles.

La ville automobile, la ville périurbaine émiettée qui s'étend tout autour de la ville agglomérée pèse en moyenne actuellement la moitié de cette ville agglomérée. Dans vingt ou trente ans, elle devrait peser un poids égal et nous avons ce temps pour organiser une cohabitation durable entre ces deux formes d'urbanisation -l'ancienne et la nouvelle- car cette cohabitation n'est pas naturellement stable.

Nous savons -maintenant- qu'il n'est pas possible de prétendre nous déplacer plus vite et garder la ville telle qu'elle existait en l'état. Sa forme antérieure résultait, en effet, des conditions passées de la mobilité, comme sa forme future résultera des nouvelles conditions de la mobilité. Ces deux villes peuvent trouver une complémentarité car chacune s'accorde mieux à une période différente du cycle résidentiel des ménages à l'intérieur du cycle de vie (aux jeunes et aux vieux la ville traditionnelle, aux ménages avec enfants la ville périurbaine). Mais cette transformation, si elle n'est pas suffisamment encadrée, coordonnée, ne trouvera pas d'elle-même son optimum. La nécessaire déconcentration des activités peut être conduite de façon désordonnée, mais surtout la dégradation des conditions d'habiter d'une partie de la ville agglomérée peut stimuler à nouveau une périurbanisation éparpillée de l'habitat dont le principal contrecoup serait la concentration de la précarité. La référence américaine doit nous convaincre de l'importance de l'enjeu.

Toutes les villes auront donc dans le futur -sans disposer toutes des mêmes atouts pour y parvenir- à trouver un équilibre entre les deux objectifs ci-après :

- Non pas -à mon avis- lutter contre l'extension urbaine (l'étalement urbain) pour priver les

ménages des maisons individuelles auxquelles ils aspirent, mais l'organiser en évitant d'accroître la proportion de ménages dépendants de l'automobile et en favorisant des formes urbaines économes d'une mobilité sinon rendue obligatoire ; ménager autant que possible une diversité sociale et générationnelle suffisante dans chaque partie de la ville.

- Enclencher une politique de renouvellement urbain substitutive non pas de l'extension urbaine, mais du désintérêt des investisseurs privés de territoires toujours plus vastes. Les moyens d'une réhabilitation de la fonction résidentielle dans la ville d'avant l'automobile suppose bien, comme la loi SRU le reconnaît, d'articuler différemment les trois domaines d'intervention que sont l'urbanisme, les déplacements et le logement.

Et bien sûr, une question majeure est de savoir qui va payer la note correspondant à la réalisation de ces objectifs.

#### 4 - Les clefs du passage à l'acte

Sortir de l'impuissance collective suppose de faire le bon diagnostic sur le phénomène en ayant toujours à l'esprit la disponibilité des moyens. La maîtrise de la périurbanisation est à la convergence de trois domaines d'actions.

Le plus important et de très loin est celui de l'articulation des politiques foncières avec les aides de l'habitat. Nous avons raté au début des années 80 la sortie des politiques

urbaines nationales que je qualifierai de "tout public" dont la politique des grands ensembles fut le fleuron. Culpabilisé d'avoir mal agi, l'Etat s'est converti -avec un peu trop de zèle- à l'idée que finalement le meilleur urbaniste était bien le marché. Et la période de la décentralisation où devait être organisé le relais entre l'Etat et les collectivités coïncida avec un temps de doute sur les finalités de la planification urbaine. Cela explique sans doute qu'elle fut pensée sans accorder beaucoup d'importance à ces questions. Le triptyque des trois lois CHEVENEMENT - VOYNET - GAYSSOT amorcent, à mon avis, une mutation longtemps retardée mais nécessaire.

Si l'Etat considère de sa responsabilité d'avoir une politique de canalisation de l'étalement urbain, il convient de réhabiliter les politiques foncières d'agglomération de façon partenariale avec les collectivités locales (cf. note jointe) en les articulant aux aides aux logements. Pourquoi pas un prêt à taux modéré lié à la localisation du terrain ?

Cela nécessite de faire converger plusieurs politiques sectorielles. La plus importante d'entre elles est la politique foncière déjà évoquée, mais les autres sont surtout la politique d'habitat, d'urbanisme et des déplacements. Nous retrouvons bien les axes de la loi SRU.

La politique des déplacements urbains ou périurbains devrait, selon moi, avoir au coeur de sa problématique deux notions principales, la maîtrise de la vitesse en matière routière (ou le fait qu'elle s'achète) et l'idée que le TGV n'est pas à être la seule priorité de la politique ferroviaire française. Ces préalables sont nécessaires pour que la coordination entre les politiques d'urbanisme et de déplacements soit envisageable.

La question principale n'est plus d'avoir les bonnes politiques sectorielles, mais devient celle d'avoir les bonnes politiques transversales. Cela pose la question des institutions, donc de recentrer les bonnes compétences sectorielles au bon niveau territorial, ce que la loi CHEVENEMENT s'efforce de préciser, mais aussi d'avoir les bons outils et ceux évoqués par la loi VOYNET viennent ajouter à la vision jacobine du nécessaire gouvernement d'agglomération la nuance girondine de la nécessaire adhésion au projet par le partenariat.

Le problème de fond ne serait-il pas de réussir une décentralisation qui ne soit pas la réplique locale de l'impuissance frappant en démocratie de plus en plus toute bureaucratie trop centralisée. Cela suppose à la fois de clarifier la nature des pouvoirs concentrés à l'échelle de l'agglomération et de favoriser la pratique du contrat, du projet, de la "transaction entre les territoires". **Nous ne canaliserons pas la périurbanisation contre ceux qui n'ont qu'elle pour organiser leur survie.** De même, la concentration des compétences à l'échelle de l'agglomération n'a de sens que pour permettre aux communes périurbaines ou urbaines d'avoir un pouvoir d'agglomération pouvant négocier avec elle des projets de territoires communaux clarifiant droits et devoirs vis-à-vis du pouvoir d'agglomération. Ce n'est pas la révolution des institutions mais des pratiques inter-institutionnelles et intra-institutionnelles qu'il nous faudra réussir, sachant que la commune est le premier - mais pas le dernier - niveau où se vérifie la cohérence des politiques sectorielles.

### **Pour la réhabilitation des politiques foncières d'agglomération liées aux politiques locales de l'habitat**

*Les propositions ci-après sont une base de réflexions traduisant l'ambition de progressivement construire un système de gestion partenariale du développement urbain.*

*Elles ne prétendent donc pas être abouties et sont présentées ci-après pour recueillir avis critiques et suggestions.*

*Même si la politique foncière nous paraît un moyen précieux d'articuler toutes les politiques urbaines sectorielles nous resterons toujours proches des préoccupations liées à la politique de l'habitat.*

#### **1 - Quels objectifs assigner à une politique foncière locale ?**

*Il est en général de bon ton de rappeler que la politique foncière n'a pas de finalité propre, qu'elle est un moyen au service d'une pluralité d'objectifs d'aménagement et que ce sont ceux-ci qui la définissent. La modestie du propos honore ceux qui les tiennent mais sous estimer l'importance des dynamiques globales affectant le marché foncier finit par rendre coupable cette modestie. Nous en traiterons dans un deuxième temps et chercherons d'abord à énoncer rapidement ce qui peut bien motiver une collectivité dans le domaine de l'action foncière.*

• **Maîtriser la localisation et rendre financièrement possible l'implantation de logements sociaux.** Cet aspect essentiel paraît suffisamment évident pour ne pas avoir besoin de le détailler d'autant qu'il n'est pas contesté.

• **Se donner les moyens de reconquérir des friches impliquant un investissement public pour retrouver un marché.** Naturellement chacun pense aux anciennes emprises industrielles, à la dépollution, etc. Ce serait là à notre avis une vision trop partielle. La présence de friches est souvent d'abord le symptôme d'une dévalorisation d'un territoire plus vaste résultant de multiples causes (et en tout cas de beaucoup plus que de l'impact de ces friches sur leur contexte urbain). Les friches sont généralement la conséquence d'une rentabilité

supérieure pour l'investissement privé à jouer l'extension urbaine ou la rénovation d'autres secteurs plus porteurs. Par conséquent l'intérêt particulier porté aux friches par une politique foncière d'agglomération n'est en fait qu'un aspect particulier d'une politique de renouvellement urbain.

• **Soutenir et permettre une politique de renouvellement urbain** (comme les lignes précédentes nous y ont naturellement amenés). Très souvent cette politique se préoccupera plus d'immobilier que de foncier. Isoler la politique foncière est sans doute une tradition héritée de la période où la politique locale d'urbanisme était mobilisée par la seule extension urbaine. Réhabiliter la politique foncière signifiera donc de ne pas consacrer la totalité de l'investissement public en ces domaines aux acquisitions immobilières (réhabilitation/rénovation) mais de rechercher par une proportion entre les acquisitions foncières et les acquisitions immobilières le meilleur équilibre (du point de vue public) entre "extension urbaine" et "renouvellement urbain". Cette problématique est pure abstraction (pour ne pas dire une lubie planificatrice) à l'échelle locale du fait du double émiettement des politiques sectorielles et des acteurs institutionnels. De ce fait ce sont les options nationales en matière de financement du logement qui réalisent l'arbitrage entre extension urbaine et renouvellement sans permettre aux acteurs locaux d'adapter ce choix aux singularités de leur agglomération.

• **La canalisation de la périurbanisation.** Cette canalisation est souvent appelée lutte contre l'étalement urbain. Les motivations invoquées sont multiples et se réfèrent à diverses argumentations.

- Environnementale (ex. effet de serre) mais beaucoup parient sur les progrès technologiques pour résoudre les problèmes d'où la faible crédibilité surtout locale de cette approche du sujet.

- Urbanistique : la bonne ville serait compacte mais beaucoup doutent que qui que se soit puisse dire quelle est la bonne ville. Le marché est jugé meilleur arbitre donc meilleur urbaniste.

- Economique : minimiser l'investissement public mais outre le fait que la preuve de l'économie apportée par la densité est contestée, cette densité ne paraît pas le souhait de tous.

- **Politique** : ne pas encourager la richesse à sortir des périmètres institutionnels de l'agglomération qui organise par sa fiscalité la solidarité entre ses membres. D'autres pensent que de ce fait ce sont les institutions qu'il faut réviser sans toucher au dynamisme urbain qui traduit les préférences des ménages et des entreprises.

- **Sociétale** : la périurbanisation dispersée était en cohérence avec une évolution des modes de vie ou de la démographie qui évoluant exigera des correctifs. Les uns pensent que le marché réalisera de lui-même les corrections, les autres non.

La légitimité de la canalisation de la périurbanisation fait donc débat. Pour les uns il s'agit d'une telle évidence qu'il n'y a rien à prouver et pour les autres d'une chimère. L'Etat a toujours fait semblant de croire que c'était aux acteurs locaux d'en décider (Schéma Directeur) alors que chacun savait bien que cela résultait implicitement ses propres choix. Dans la loi SRU sans changer ses choix il a toutefois commencé à changer de discours. Il y a peut être une façon de trouver un consensus tant local que national sur cette question controversée. Si en effet nous considérons qu'une fraction<sup>1</sup> des ménages périurbains, s'éloignent de leur lieu d'emploi, pour trouver des terrains dont le prix est moins élevé et que ces ménages finissent par payer en déplacements plus cher que le coût du terrain qu'ils ne pouvaient au départ se payer, il y a place pour une politique publique qui chercherait d'abord à leur permettre un vrai choix de localisation. Cette politique publique pourrait associer à cet objectif principal progressivement d'autres objectifs (sociaux, économiques, environnementaux, etc.)

Peut-on atteindre cet objectif avec le minimum d'aides publiques, c'est à dire en utilisant de préférence une autre façon de gérer celles qui existent déjà et en améliorant surtout la coordination des acteurs institutionnels susceptibles d'y trouver leur intérêt ?

### **2 - La politique foncière clef de la transversalité des politiques sectorielles et d'un management inter-institutionnel novateur.**

Nous avons repéré quelques grands objectifs d'aménagement sans rentrer dans les détails, mais l'intérêt d'une politique foncière d'agglomération est aussi ailleurs.

La politique foncière a la chance de ne pas être une compétence attribuée à une institution et cela se comprend facilement. Cette

chance devient une opportunité stratégique au moment où la décentralisation en répartissant les compétences entre cinq niveaux institutionnels a provoqué une dilution des responsabilités et majoré les dysfonctionnements induits par l'autonomie de la gestion sectorielle des compétences. Conformément au projet global d'agglomération le schéma de cohérence territoriale est le moyen d'harmoniser les politiques sectorielles des multiples institutions concernées par la gestion urbaine. Mais pour mettre en œuvre les politiques nationales la politique foncière, seule politique urbaine non attribuée à une institution particulière, est par là-même celle qui a le plus de chance d'être cogérée pour harmoniser les objectifs des diverses institutions concernées, d'une façon réellement impliquante. Il est facile d'avoir un faux accord sur des objectifs globaux, beaucoup moins s'il s'agit au quotidien de se répartir des ressources mises en commun pour mettre en œuvre des finalités réputées partagées. Il n'y a pas de cohérence sans partage minimal de moyens communs. La politique foncière apporte le minimum de partage des moyens, seule façon de contraindre à la confrontation permanente des stratégies sans avoir à trafiquer en permanence la limite entre les compétences. Par rapport à la situation actuelle nous n'avons donc rien à perdre avec cette méthode et tout à gagner.

La pertinence d'une politique foncière d'agglomération n'est pas pour autant pour prétexte à encourager une coordination inter-institutionnelle naturellement défaillante ou somnolente. Aucune autre ne peut mieux y prétendre car toutes les politiques sectorielles émietées ont un support physique foncier et de ce fait chaque initiative de chaque institution dans l'une de ses politiques sectorielles influe par son impact foncier plus ou moins fortement sur les autres politiques sectorielles (en particulier du fait des interactions entre politique d'aménagement et de déplacement). Le marché foncier est la base commune du principe même de l'agglomération (de l'agglutination pourrait-on dire). La limite de la ville est là où l'influence sur les valeurs foncières d'une concentration localisée de population et d'emploi s'efface. C'est même pour cette raison qu'elle est devenue floue. Il est donc logique que cette politique fasse l'objet d'une approche commune. Mais cela suppose d'inverser le cercle vicieux (qui veut que toutes les institutions craignent de mettre le doigt dans des politiques coûteuses) et par une concertation commune en faire un cercle vertueux. Cela suppose de partir du principe d'utiliser différemment des moyens existants et de rechercher ensemble une optimisation collective.

### **3 - Comment trouver des modalités économes d'une politique foncière inter institutionnelle ?**

#### **a. Retrouver une capacité d'anticipation des processus urbains en constituant des réserves foncières publiques en zones NA (terrains non équipés)**

La fin des grandes opérations publiques d'habitat fut vécue comme la faillite d'une conception de l'action publique et cela explique qu'un excès ait remplacé l'autre. Ce n'est pas au discours de cette époque -dont certains ont peut être la nostalgie- qu'il nous faut revenir. Il convient au contraire de trouver -enfin- les moyens que nous n'avons pas su trouver quand nous avons compris le piège que constituait la conception "tout public" d'une politique d'aménagement dont les grands ensembles furent en son temps le fleuron.

Il paraît nécessaire que la collectivité dispose d'un volant foncier public de façon analogue au volant immobilier dont il dispose par le logement social pour réguler globalement le marché de l'habitat. Ce volant public sera en majeure partie rétrocédé aux acteurs privés mais son existence est une des façons de maîtriser le dérapage général des prix que nous observons dans les plus grandes agglomérations connaissant une dynamique de l'emploi, malgré l'abondance foncière induite par les facilités de déplacements (effondrement du coût de la mobilité).

A notre avis cela coûte moins d'argent que cela en immobilise. L'inflation avait à une époque encouragé les placements fonciers. Le portage foncier ne peut se concevoir de façon économe que si la collectivité (ou un opérateur public) peut négocier de suffisantes grandes quantités de terrains auprès d'agriculteurs cédant leur exploitation pour que cette quantité réagisse favorablement sur les prix des transactions. Cette politique se construit dans la durée. La procédure de ZAD peut y aider mais l'observation du terrain montre un grand nombre d'exemples de maîtrise foncière réussie en dehors d'elles. Il faut surtout patience, vigilance, moyens immédiatement disponibles, bonne connaissance des dynamiques urbaines probables ou souhaitables.

**1** - sur laquelle nous n'avons pas besoin a priori d'être d'accord. Ceux qui l'estiment faible se réjouiront de l'économie que cela représentera pour les mesures à prendre, ceux qui l'estiment forte insisteront sur l'importance dans ce cas de faire avec les ressources déjà utilisées par les aides actuelles.

L'action d'anticipation ne sera efficace que si elle ne prétend pas se débarrasser des terrains au plus vite (les faire tourner sur le marché). Sans perdre d'argent il paraît possible d'atteindre un objectif de proportion suffisante de transactions immobilières passant par le canal d'un contrôle foncier public pour que l'ensemble des mécanismes du marché s'en trouve affecté. L'ennemi c'est l'urgence ; la modération des prix (comme la spéculation) se construit en profitant de la durée.

### **b. Articuler l'aide foncière comme une composante de l'aide à la personne**

Une critique faite aux plans d'action foncière du début des années 80 fut de considérer que cette forme de financement public, étant directement versée aux propriétaires fonciers, ne profitait qu'à ces derniers et qu'il était plus efficace de bonifier les prêts immobiliers laissant le soin aux ménages ou professionnels de l'aménagement de rabattre les prétentions des propriétaires par le jeu normal du marché. Si la puissance publique avait des intérêts majeurs à faire valoir elle avait toujours un recours possible en utilisant son droit de préemption. Le marché paraissait en quelque sorte un moyen plus sûr de ne pas alimenter -plutôt que de vouloir réduire- un mécanisme spéculatif. De ce fait progressivement le lien entre les aides immobilières et la localisation s'en est trouvé dénoué et la périurbanisation diffuse en fut la conséquence. Il convient de restaurer ce lien sans prendre le risque de subventionner les propriétaires fonciers.

La solution que nous proposons serait d'instituer une aide à l'acquisition foncière comme variante de l'aide à la personne donc toujours destinées à l'accédant à la propriété ; pas tous les accédants à la propriété seulement ceux pouvant bénéficier des prêts à taux 0 ; pas pour toutes les localisations mais les terrains situés dans les agglomérations à condition qu'un des conjoints au minimum des ménages y travaille ; pas pour tous les terrains mais ceux dont le prix n'excède pas un certain montant et pour un prêt lui-même limité<sup>2</sup>. Pour la localisation des terrains donnant droit à ces prêts il est possible de conjuguer des exigences de desserte en transports en commun ou de présence d'équipements ; la démarche proposée est globale et non strictement sectorielle.

Dans un premier temps il est probable que certaines agglomérations n'auront pas les terrains privés ou publics

correspondant à cette nouvelle aide. Il leur appartiendra "si vraiment elles le souhaitent"<sup>3</sup> d'en prendre les moyens en particulier au travers une politique de réserves foncières (cf. plus haut) et en quelques années cela deviendra possible.

Les ménages périurbains allant en deuxième couronne remboursent déjà l'argent du terrain qu'ils n'ont pas acquis sous forme de déplacements plus longs qui eux-mêmes induisent des charges à diverses collectivités. Donc l'argent existe, il suffit de lui offrir la possibilité de venir rembourser un prêt spécialement conçu à cet effet. Il est judicieux de le proposer à l'acquéreur au tout début du montage de son projet immobilier et non à la fin.

La conjugaison d'une politique foncière d'anticipation (réserve) et de la mise en place de prêt foncier à taux modérés en aide aux ménages est une façon commode d'encadrer le marché des lotisseurs sans se substituer à eux, et de faciliter la contractualisation d'accords partenariaux de modération des prix avec la collectivité. Nous trouvons de cette façon le moyen d'une politique opérationnelle réellement concertée.

Le financement ou le préfinancement de ces deux politiques serait inter-institutionnel (50 % communes et intercommunalités, 50 % Etat /Département) car elle réagit sur l'ensemble de leur politique d'aménagement ou de déplacement (et plus ou moins directement sur l'exercice de toutes leurs compétences). Les routes influent sur le prix des terrains comme l'urbanisation induite pèse sur le financement des routes. Dans le premier cas (réserves foncières) il convient de financer un portage foncier, dans le deuxième de modérer le taux du prêt. L'Etat peut inscrire ce dispositif dans sa politique d'habitat en redistribuant les modalités de ses aides aux ménages. Les collectivités elles s'épargnent au meilleur coût des opérations publiques qu'elles ne veulent plus financer, contraignent une dispersion fiscale (redoutable à terme pour elles), permettent une desserte plus commode en transports collectifs de ces ménages, se donnent le moyen de moduler des rythmes d'urbanisation territorialement ciblés en cohérence avec la répartition du logement social, c'est à dire peuvent commencer à avoir une vraie politique d'urbanisme...

Ce principe de financement ne serait pas réservé à orienter spatialement l'extension urbaine mais pourrait financer l'assise foncière des nouveaux logements sociaux ou des opérations de renouvellement urbain.

### **c. Sur quel périmètre concevoir et organiser la politique d'action foncière pluri-institutionnelle ?**

Il n'est pas vraisemblable de demander aux communes périurbaines de la deuxième couronne de financer des mesures qui contrarieront l'émiettement d'une périurbanisation que parfois elles encouragent et stimulent par leurs propres opérations publiques...

Une politique conjointe (pouvant avoir une composante foncière) avec la deuxième couronne périurbaine (donc à l'échelle des pays urbains) devrait plutôt concerner tout ce qui touche à l'accueil des activités économiques ou de certains équipements et plus généralement le développement économique en partenariat avec le conseil général.

La politique foncière articulée à la politique d'habitat sera donc fondamentalement d'agglomération. Par son existence elle vient éclairer la finalité de la notion même d'agglomération en tant qu'institution. En effet celle-ci est manifestement perçue par le ministère de l'Intérieur, peu versé en choses de l'aménagement, comme le territoire où une solidarité fiscale est politiquement envisageable. Cette approche sans être fautive est trop réductrice. Nous pourrions convenir dans la philosophie de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain que l'agglomération a prétention à être un territoire incluant une partie périurbaine<sup>4</sup>. Mais cette inclusion dans l'institution

**2** - le principe d'une aide publique supplémentaire peut être critiqué par ceux qui considèrent que l'aide à la périurbanisation (proche ou lointaine) est déjà bien suffisante. Il y a là matière à débat car effectivement nous constatons que les aides au logement suscitent dans certains lieux plutôt de la vacance et dans d'autres ne suffisent pas à détendre le marché. Mais c'est selon nous un autre débat que celui que nous proposons ici. Nos propositions ne cherchent ni à minorer ni à majorer le rythme de la périurbanisation mais cherchons à offrir une alternative à la périurbanisation lointaine. Ces deux bornes (prix du terrain et montant du prêt) visent à orienter le prêt vers ses destinataires sans amplifier la périurbanisation actuelle.

**3** - rendre possible n'est pas forcer. Pourquoi une agglomération ne préférerait-elle pas laisser dériver son marché foncier ? Pour une agglomération débordée par sa propre croissance c'est une façon très élitiste et peu équitable certes mais c'est là une façon de freiner un peu son développement. De toute façon c'est un choix politique. A l'Etat de dire s'il veut le recouvrer.

**4** - selon nos propres définitions avec une proportion suffisante de terrains agricoles potentiellement constructibles par rapport au nombre d'emplois de la commune.

agglomération signifie des droits et devoirs ; devoirs de mixité et de rythme d'urbanisation ; droits à la desserte en transports collectifs et à la politique foncière d'agglomération. **C'est parce qu'elle rend possible ce pacte interne à l'agglomération que la politique foncière d'agglomération parachève les trois lois (CHEVÈNEMENT, VOYNET ET GAYSSOT - BESSON) tout en leur apportant une dimension opérationnelle c'est à dire le moyen de ses objectifs.**

L'agglomération n'est pas une unité statistique<sup>5</sup> mais l'espace de projet compatible avec le pacte échangeant droits et devoirs entre les communes et l'institution intercommunale.

L'essentiel est donc qu'elle soit assez vaste pour pouvoir avoir les moyens d'offrir l'alternative à la dispersion périurbaine en deuxième couronne, pour disposer d'une bonne assiette fiscale et suffisamment étroite pour garder une politique en transports collectifs pas trop coûteuse ou déconcentrer à l'excès (pour les intéressés) le parc locatif social.

Il n'est pas indispensable que toutes les communes pouvant rentrer dans ces exigences fassent partie de l'agglomération mais il est indispensable que les politiques mises en œuvre articulant droits et devoirs (entre les niveaux territoriaux et entre les compétences interdépendantes de fait dans la gestion du territoire urbain) soient pensées en tenant compte de leur éventuelle extension territoriale ultérieure. L'idéal serait à notre avis même de créer le statut de commune "associée à l'agglomération" (même si elle appartient à une autre intercommunalité) si en frange certaines communes souhaitent nouer des collaborations ponctuelles suivant des règles proches de celles prévalent dans l'agglomération. Le phénomène urbain n'a plus avec la mobilité facilitée de limite franche, il faut donc penser les limites de l'agglomération en fonction du contenu du projet urbain. Celui-ci ne doit surtout plus être seulement une image du développement (20 ans d'errance devraient avoir suffi à le démontrer) mais bien ce pacte dans la façon d'articuler droits et devoirs pour atteindre les objectifs partagés : un projet + un schéma + un contrat.

C'est donc bien la mutation de l'intercommunalité urbaine qui est le préalable à la maîtrise spatiale et sociale du développement urbain. L'intercommunalité est pensée comme un regroupement de compétence et cela la tire vers une administration de gestion (plus que de projet) strictement sectorielle. Elle n'accèdera à un autre statut -celui du projet- que si par son management politique interne, elle est capable de

fédérer ses propres territoires communaux donc de reconnaître que la commune est bien le premier niveau de cohérence où se juge la pertinence des politiques sectorielles ; premier mais pas dernier évidemment et pour que le pacte intercommunal existe, il convient d'éviter la cristallisation de féodalités technico-politiques autour de chaque politique sectorielle. Le grand "déballage" qu'est le projet d'agglomération est bien l'occasion pour chacun (parlant au nom d'une cohérence sectorielle ou parlant au nom d'une cohérence territoriale) de préciser quelle est la vision commune associant la partie au tout. A cette fin seule une démarche contractuelle rend possible l'articulation d'un management politique interne avec un management politique externe précisant lui la relation de l'agglomération à son environnement extérieur.

<sup>5</sup> - dont la désignation serait confiée à l'impartialité de nos statisticiens les plus subtils.