

FICHES CONCOURS

DEMOGRAPHIE ET TERRITOIRES

www.pergama.fr

L'espace périurbain

Septembre 2017



Inondation à Port-Marly, A. Sisley

La définition du périurbain

L'Insee a depuis longtemps défini les villes comme des espaces bâtis continus comptant au moins 2000 habitants. Cette définition est toujours utilisée (en particulier pour classer les communes comme urbaines ou rurales) mais, depuis une vingtaine d'années, l'Insee a complété cette approche par des notions différentes :

- La notion de pôle urbain, ville (ou unité urbaine ou agglomération) au sens traditionnel du terme, mais caractérisée ici par le nombre d'emplois offerts (10 000 pour les grands pôles urbains, entre 5000 et 10 000 pour les moyens et entre 1500 et 5000 pour les petits) ;
- La « couronne » de ce pôle urbain, ensemble de communes situées dans sa zone d'attraction économique : 40 % au moins de la population résidant dans les communes de la couronne et qui a un emploi travaillent dans le pôle ou dans les communes de sa couronne ; c'est la couronne d'un pôle urbain qui est appelée « périurbain ».

Ensemble, le pôle et sa couronne périurbaine forment une aire urbaine (grande, moyenne, petite), ensemble de communes d'un seul tenant constitué par un pôle urbain et des communes périurbaines situées dans l'aire d'attractivité du pôle. L'aire urbaine est définie par des déplacements que l'on appelle pendulaires (déplacements domicile / travail quotidiens), essentiellement effectués entre le Pôle et les communes périurbaines. Il existe en France 241 grandes aires urbaines, 131 moyennes et 420 petites. Parfois, l'on distingue parmi les grandes aires les aires métropolitaines (une douzaine, avec environ 500 000 habitants et certaines caractéristiques d'activité et de population) et les très grandes aires (29 avec 200 000 habitants).

L'importance du périurbain

L'espace périurbain abrite en 2011 19 millions d'habitants, soit près de 30 % de la population (dont 15,5 millions, soit 23,8 % de la population, pour le périurbain des seuls grands pôles). Certes, les grands pôles regroupent à eux seuls une population bien supérieure : 38,2 millions d'habitants et 59 % de la population. Pour autant, c'est la population périurbaine qui, en 12 ans, de 1999 à 2011, a augmenté le plus rapidement (16 % contre 8,1 % pour la population entière dans la même période et 5,7 % dans les pôles).

Le périurbain présente deux caractéristiques : il correspond d'abord à un desserrement de la population. Le périurbain des grands pôles occupe 34 % de l'espace pour 24 % de la population, tandis que, dans les grands pôles, 59 % de la population française vivent sur 7 % du territoire. De plus, dans le périurbain, il existe un décalage entre la localisation des emplois et les lieux d'habitation des actifs : l'emploi est en effet concentré dans les pôles (les grands pôles concentrent 86 % des emplois de leurs aires, les moyens 93 % et les petits 98 %) et, depuis les années 70, cette concentration s'est accentuée, au moins dans les moyens et les petits pôles. Surtout, les actifs se sont installés plus loin de leur lieu de travail, pour des raisons de coût du logement, par volonté parfois d'être propriétaire et de disposer d'un logement individuel et par souci enfin de trouver un cadre de vie plus agréable.

La réalité géographique et humaine du périurbain

Le périurbain est un espace très variable, qui contredit notre distinction traditionnelle entre l'urbain et le rural puisqu'il réunit les deux : il englobe fréquemment des communes rurales (qui sont sous l'influence du pôle urbain puisque comprises dans sa sphère d'attraction mais qui n'en restent pas moins rurales puisqu'elles ne comprennent pas une unité urbaine d'au moins 2000 habitants) mais aussi parfois des communes urbaines avec des villes, moyennes ou petites.

L'espace périurbain évoque les zones pavillonnaires et ce type de paysage y est, de fait, très fréquent. Mais souvent ces zones sont implantées à côté d'un bourg d'allure rurale. Parfois au contraire le paysage est très urbain ou ressemble à une banlieue, avec des cités.

Comme le note Eric Charmes¹, l'on peut à la fois parler d'étalement urbain (la ville étend, sinon ses espaces bâtis, du moins sa zone d'influence) et, très souvent, d'émiettement urbain : 80 % de l'espace périurbain sont composés d'espaces agricoles ou naturels et, dans 9 cas sur 10, la population périurbaine vit dans une commune de moins de 2000 habitants. L'émiettement urbain a été accentué par la multiplicité des communes en France dont chacune a décidé de son projet urbanistique, notamment en construisant des lotissements. Cet émiettement ne signifie pas que toute la vie urbaine se concentre dans le pôle central. Une armature commerciale existe dans le périurbain et des pôles secondaires offrent des services de proximité.

¹ Dossier « Géographie sociale du périurbain », Eric Charmes, site Citego, octobre 2015

L'EXPLOSION PERIURBAINE d'Eric Charmes. Institut français d'urbanisme. Université Paris 8, extraits

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 d'ortoirs de quelques centaines d'habitants (qui sont d'ailleurs classés « communes rurales »). Meaux, qui compte plus de 50000 habitants, est ainsi classée commune périurbaine, appartenant à l'aire urbaine de Paris. 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.

De même que le paysage, les caractéristiques socioéconomiques de la population du périurbain sont diverses : l'on évoque le plus souvent une population de « classes moyennes ». De fait, c'est encore la dominante, grâce aux encouragements des pouvoirs publics qui ont favorisé l'accession à la propriété et le recours à l'automobile. Mais le périurbain proche est souvent aisé, tandis que le périurbain plus éloigné est peuplé de classes moyennes inférieures ou, parfois, de personnes très modestes. Il existe des inégalités sociales entre les diverses populations périurbaines et le périurbain n'est pas un espace socialement homogène.

Les risques du développement périurbain

Espaces consommateurs de foncier agricole, vecteurs d'artificialisation des sols, énergivores (de par les trajets domicile travail ou l'inégale qualité des habitats individuels), espaces altérant les paysages et dépourvus véritable urbanité, avec des risques d'isolement et de précarité des ménages modestes... autant de critiques répétées sur le développement du périurbain et, sans doute, justifiées dans leur ensemble.

Le développement du périurbain contribue ainsi à l'artificialisation des sols : certes, les surfaces agricoles (51 %) ou boisées et naturelles (38 %) dominant en France mais les surfaces artificialisées augmentent lentement (8,3 % en 2006, 9,3 % en 2014 (surfaces construites, carrières, décharges, routes, parkings...), avec des taux plus importants, parfois supérieurs à 20 %, dans certains départements ; les conséquences sur l'environnement sont fortes (imperméabilisation des sols et ruissellement, diffusion de la pollution, segmentation et fragilisation des milieux naturels par les routes...).

L'habitat pavillonnaire (en France, 68,4 % des logements sont des maisons individuelles, ce qui est élevé) abîme le paysage, surtout lorsqu'il est formé de lotissements. La dépendance à la voiture (le périurbain est difficile à desservir) est inévitable : or, selon l'Insee², deux personnes actives sur trois travaillent en 2013 en dehors de la commune où elles vivent. Entre 1999 et 2013, la part de ces "navetteurs" a augmenté de 6 points, davantage dans les territoires les moins denses, même si cette part est aussi très forte dans les régions très urbanisées comme l'Ile de France. 80 % des trajets de navetteurs se font en voiture (dans les secteurs urbanisés, les transports en commun sont davantage utilisés) et, si la moyenne est de 15 km, un tiers de cette population est éloigné de son lieu de travail de plus de 20 km.

² Insee Première, De plus en plus de personnes travaillent en dehors de la commune de résidence Juin 2016

Enfin, les risques sociaux existent : certes, la population du périurbain est diverse et les statisticiens ont raison de rappeler³ que la pauvreté se situe plutôt au cœur des grands pôles ou dans leurs banlieues qu'en périphérie : en 2014, 2/3 des personnes pauvres vivent dans les pôles ou les communes de banlieues, contre 17 % seulement dans le périurbain. Néanmoins, il existe une population périurbaine modeste, fragile financièrement compte tenu des coûts d'acquisition d'une maison et des frais de transport. Si la vision donnée par Christophe Guilluy⁴ d'une « France périphérique » qui se sent délaissée, déclassée et pauvre ne doit pas être généralisée, elle offre une vision exacte de certaines zones périurbaines qui se signalent souvent par un vote majoritairement Front national. Par ailleurs, le périurbain n'est pas favorable à la mixité sociale et favorise l'entre-soi social, mais il est vrai que c'est également le cas des villes.

Enfin (mais est-ce un risque ?), le périurbain fait disparaître la ruralité traditionnelle, désormais confinée à des espaces réduits hors influence des villes (5 % de la population), qui restent plus isolés.

Peut-on lutter ?

L'Etat a affirmé répétitivement vouloir maîtriser le développement du périurbain, notamment dans la loi du 13 décembre 2000 dite loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) et dans les deux lois issues du Grenelle de l'environnement, en fixant aux documents d'urbanisme des objectifs ambitieux : maîtrise de l'étalement urbain, préservation des espaces ruraux, recherche d'un équilibre entre espaces naturels, périurbains, ruraux, utilisation économe de l'espace, réduction des émissions de GES et maîtrise de l'énergie... La loi ALUR (pour l'accès au logement et un urbanisme maîtrisé) du 26 mars 2014 entend mieux protéger les terres naturelles et agricoles en portant au niveau intercommunal l'élaboration du plan d'urbanisme (ce n'est qu'une possibilité, les communes peuvent s'y opposer) et en favorisant la densité des quartiers pavillonnaires.

Ces mesures suscitent de la part des experts un certain scepticisme : il y a divorce entre les discours publics et les comportements des habitants, qui plébiscitent le périurbain, avec peu de prise de la part de l'Etat pour resserrer la contrainte sur les collectivités qui acceptent de développer les logements et pour limiter l'extension des zones d'habitat.

Les seuls vrais outils seraient la contrainte absolue, impossible ou très difficile à appliquer. Le fait de donner de manière généralisée les compétences d'urbanisme aux intercommunalités qui ont une capacité plus grande à dominer les égoïsmes communaux et à mener des politiques d'aménagement équilibrées serait un vrai progrès, même si le processus sera long. Encore faut-il que les intercommunalités soient à la fois urbaines, périurbaines et rurales... pour chercher précisément un bon équilibre.

Pour autant, le coup est parti et le périurbain est là : il reste donc à se préoccuper de limiter ses impacts écologiques et de ne pas développer au-delà du raisonnable l'aide à l'accession à la propriété des personnes modestes.

³ « Des revenus élevés et en plus forte hausse dans les couronnes des grandes aires urbaines », Insee, France Portrait social, 2014

⁴ Fractures françaises, C. Guilluy, Bourin Editeur, 2010