

Extrait de :

ESPRIT

La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation

*La France urbaine après la politique de la ville
La mondialisation et l'avenir des métropoles
L'Europe, la démocratie et la civilisation urbaine*



*Daniel Béhar, Catherine Bidou-Zachariasen, Jacques Donzelot,
François Dubet, Philippe Estèbe, Dominique Figeat, Philippe Genestier,
Cynthia Ghorra-Gobin, Marcel Hénaff, Marie-Christine Jaillet,
Thomas Kirszbaum, Claude Lefort, Christine Lelévrier, Éric Maurin,
Olivier Mongin, Marco Oberti, Thierry Paquot, Neil Smith, Leïla Vignal*

*Justice : mutations et bégaiements. Le président et l'empereur de Chine.
Loi sur le voile : la clarification a-t-elle eu lieu ? Tony Blair, l'Irak et la BBC.
Haïti et la politique identitaire. George Orwell et l'expérience de la pauvreté.*

Mars-avril 2004

Quel avenir pour les périphéries urbaines ?

Philippe ESTEBE

La fragmentation des autorités locales apparaît, en France, comme une conséquence de la centralisation ; ou plutôt, comme le suggère Jean Viard, l'effet d'un pacte implicite qui, dans les années 1870 a lié la République naissante aux paysans : parmi les clauses de ce pacte figurait sans doute celle-ci que les espaces ruraux devaient conserver leur identité et leur autonomie politiques. Alors que jusqu'à la fin du second Empire, les grandes villes absorbent, peu à peu, leur périphérie rurale, ce processus s'interrompt brutalement après 1870 : depuis, la carte communale est figée. Ce gel politique du dernier tiers du XIX^e siècle confère sa spécificité au système territorial français ; on le sait, alors que la plupart des voisins ont drastiquement réduit le nombre de leurs communes dans les années 1970, la France présente cette anomalie du maintien d'un nombre extrêmement élevé de petites communes, dont la plupart est rurale.

Ce phénomène est essentiellement rural. Lorsque l'on cherche à comprendre où se trouve la population urbaine en France, rien, ou peu, ne la distingue des pays voisins : environ 70% d'entre nous vivent dans 5000 communes urbaines (de plus de 5000 habitants) ce qui ressemble aux autres pays européens. En revanche, que 12 millions ou plus de Français soient répartis entre 31000 communes rurales, voilà qui est plus singulier.

Ainsi, l'exception française, si elle existe, n'est pas urbaine ; elle est rurale.

Or, les villes croissent plus par leurs marges que par leur cœur ; la croissance urbaine est inséparable de son étalement. C'est bien d'ailleurs l'un des paradoxes de la géographie depuis une centaine d'années : à l'échelle nationale, on assiste à une rétraction de la population, celle-ci se concentrant sur les littoraux, le long des vallées fluviales et autour des agglomérations. La production d'une périphérie est donc la conséquence mécanique du développement des villes. Ce sont bien ces communes rurales qui, depuis 20 ans, accueillent l'essentiel de la croissance urbaine, à la fois parce qu'elles voient leur population augmenter, mais aussi parce qu'elles basculent dans l'orbite des grandes villes.

Pourtant, le périurbain est détestable. C'est du moins l'opinion majoritaire des spécialistes de l'urbain, praticiens ou chercheurs. Le périurbain est détestable car il concrétise l'effritement de l'idée même de ville, compacte, solidaire et civique. Le périurbain n'est pas compact, c'est une évidence ; il porte en lui-même le refus de solidarité avec le reste de la ville et il est incivique. Une bonne raison pour chercher à le rayer de la carte. La solution ? Elle est simple : si la fragmentation politique des agglomérations est à l'origine de l'étalement urbain, alors il faut construire de véritables gouvernements urbains, disposant d'un pouvoir éminent sur l'ensemble des autorités locales, à même d'imposer l'intérêt général (c'est-à-dire la fin des lointaines périphéries). C'est à la fois cette « détestation » des périphéries et ce rêve de gouvernance unifiée que l'on souhaite discuter ci-après : pourquoi tant de haine à l'égard de territoires où s'inventent, tant bien que mal, de nouveaux modes de vie populaire ? Pourquoi cette utopie du gouvernement rationnel, alors que les agglomérations qui se constituent aujourd'hui, sont essentiellement des clubs de riches, excluant les communes périurbaines. Au total, on se demandera si, à travers la stigmatisation du périurbain, ce n'est pas la place du peuple dans le processus d'urbanisation, qui, une fois de plus, est en cause.

1. L'étalement urbain, une obsession technoscientifique

La périphérie des grandes agglomérations fait depuis plusieurs années l'objet d'un triple registre de critiques. D'une part, il s'agit d'une ville « non voulue », construite subrepticement, alors que les aménageurs cherchaient à promouvoir une ville compacte ; comme ville non voulue, elle est donc suspecte : que pourrait-il donc advenir de bon en dehors d'une planification spatiale rationnelle ?

Ensuite, les périphéries seraient bâties sur le refus de l'urbanité ou de la citoyenneté —tous concepts très difficiles à cerner ; les périurbains auraient « fui » la ville pour s'installer toujours plus loin, afin de se soustraire à la contrainte de solidarité et de confrontation à « l'autre » qui caractérise la « ville » compacte.

Quel avenir pour les périphéries urbaines ?

Enfin, les périphéries coûtent cher et accentuent la pression sur le milieu naturel. Elles accroissent l'empreinte écologique des villes ; il s'agit (condamnation suprême) d'un développement « non durable ».

Une croissance urbaine subreptice, une urbanité illégitime, un désastre écologique : le périurbain est l'obsession contemporaine des spécialistes de l'urbanisme.

Étalement et croissance urbaine

Tout le condamne a priori. D'abord parce qu'il n'est pas, on l'a dit, planifié. Il s'agit même là d'une aporie profonde : tous les schémas directeurs depuis trente ans tentent de prévenir l'étalement urbain, en promouvant une ville compacte, économe d'espace, etc. C'est le contraire qui se produit. Plus on planifie une ville compacte, plus c'est une ville étalée qui apparaît. Il y a de quoi en perdre la foi aménagiste. Il en va de l'étalement urbain comme du chômage : plus on « lutte contre », plus il s'affirme comme phénomène structurant. C'est la structure municipale atomisée qui est en général incriminée, comme cause première à l'étalement : chaque maire, souverain sur ses sols, dispose d'un pouvoir quasi illimité pour produire du mitage. D'où la solution la plus simple : centralisation et maîtrisons mieux l'usage des sols, et l'étalement urbain s'arrêtera. Cette lecture simpliste, qui relève des tentations centralisatrices qui sont toujours à l'œuvre dans les milieux d'aménageurs et d'urbanistes (du moins en France), fait l'impasse sur deux données majeures qui expliquent l'étalement urbain, l'une relevant de la demande, l'autre relevant de l'offre.

Du côté de la demande, trois facteurs principaux expliquent l'étalement urbain : le besoin de desserrement des ménages, la croissance de leur nombre et le développement urbain, les trois ne jouant pas nécessairement ensemble.

L'étalement urbain est mécaniquement la résultante du desserrement, c'est-à-dire de l'amélioration continue depuis trente ou quarante ans du confort des logements. Au moment où l'on célèbre le cinquantenaire de l'appel de l'Abbé Pierre, on se rappellera qu'en 1954, on dénombrait 11 millions de mal logés pour 50 millions de Français ; aujourd'hui, on compte 3 millions de mal logés pour 60 millions de Français. Trois millions, c'est encore trop, mais le passage de 11 à 3 millions, qui, de plus s'est produit dans un contexte de croissance démographique, n'a été possible que par un vigoureux effort de construction, dont une partie s'est accomplie par les grands ensembles et dont une autre, de plus en plus à partir des années 1970, s'est faite par la construction de maisons individuelles en périphérie des villes. L'accès au confort est passé, en France du moins, par l'étalement urbain après s'être concentré dans les grands ensembles.

Ce besoin de desserrement s'est accompagné d'une croissance du nombre de ménages, plus rapide que celle de la population. Le ménage, plus que l'habitant, constitue l'unité de base qui permet d'anticiper les besoins en logement. La plupart des grandes agglomérations connaissent aujourd'hui des marchés du logement tendus et un taux de vacance très faible, moins du fait de la croissance démographique nette, que de celui de l'accroissement continu des ménages.

Enfin, la croissance urbaine, par elle-même, constitue un facteur d'étalement. Dans une aire urbaine comme celle de Toulouse, qui, en vingt ans, a dû accueillir plus de 200 000 nouveaux habitants, c'est l'espace périurbain qui a constitué le lieu privilégié d'absorption du développement démographique. En effet, les espaces centraux, par définition, sont très rigides et ne permettent pas d'offrir rapidement et de façon massive, des logements adaptés aux nouveaux arrivants ; c'est donc à la périphérie, dans des maisons individuelles ou des petits collectifs que les nouveaux toulousains se sont logés.

Le périurbain tend à constituer, de plus en plus, les nouveaux espaces populaires des grandes agglomérations, exactement comme les « pavillons de banlieue » avaient représenté, dans l'entre-deux-guerres, l'aspiration à l'autonomie résidentielle des ménages ouvriers¹.

Face à cette demande en croissance constante, l'offre de logement s'est trouvée prise dans une contradiction. D'une part, l'essor contemporain de la maison individuelle se produit au début des années 1970, puis massivement, au début des années 1980, dans un contexte de dénonciation et de refus de l'architecture collective des grands ensembles. D'autre part, la puissance publique, peut-être

¹ Fourcaut, A. (2000), *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Créaphis.

parce qu'elle a le sentiment d'avoir trop pêché avec la construction de ces grands ensembles, se désintéresse de la maison individuelle² : autant elle facilite l'accès à la propriété (avec la loi de 1977), autant elle n'ouvre pas la réflexion sur les formes urbaines susceptibles de satisfaire à la fois la demande de desserrement et l'objectif d'accès à la propriété, tout en étant économe d'espace. Le marché de la maison individuelle se trouve donc très largement libéralisé dans la mesure où une part importante des employés et des ouvriers se trouve susceptible, dès les années 1980, d'accéder à la propriété. Il s'agit donc là d'une deuxième promotion, équivalente à celle que eux-mêmes ou leurs parents ont connu 20 ans plus tôt, lorsqu'ils ont accédé au logement social. Ce marché se trouve investi par des firmes spécialisées³ qui, à la fois comme lotisseurs et comme bâtisseurs deviennent, pendant une vingtaine d'années, les véritables concepteurs des périphéries urbaines, le rôle de la puissance publique se bornant à délivrer les autorisations et à acheminer les réseaux urbains. Ainsi, la production de maison individuelle s'est-elle largement produite en dehors des urbanistes et des architectes. Intervenant dans des petites communes rurales à la périphérie des agglomérations urbaines, l'urbanisation nouvelle a eu lieu là où les urbanistes étaient absents : les agences d'urbanisme se trouvent dans l'incapacité d'intervenir sur l'expansion pavillonnaire, notamment parce qu'elles focalisent leur effort sur l'urbanisme réglementaire (schémas directeurs et plans d'occupation des sols), censé maîtriser la croissance urbaine. Or, la périurbanisation, c'est comme la vie : ça arrive, alors que l'on faisait d'autres plans. Pendant que l'on planifie, la croissance continue : les petites communes et les propriétaires terriens sont démarchés par les *pavillonneurs*, qui achètent, viabilisent, construisent, commercialisent et prêtent.

Alors même que l'expansion urbaine répondait à un besoin démographique et d'amélioration du confort de vie des ménages, elle n'a fait l'objet d'aucune anticipation et d'aucune réflexion collective. Elle surgit comme une sorte « d'impensé urbain », d'autant plus répulsive qu'elle n'a pas été planifiée. Celui qui refuse l'histoire est, dit-on, condamné à la revivre ; les responsables de l'aménagement urbain ont, en France, refusé l'étalement des périphéries urbaines ; ils se trouvent aujourd'hui confrontés, partout, à toutes les échelles, à un étalement urbain qui devient la forme d'habitat majoritaire des Français.

L'étalement urbain, ou le refus du « vivre ensemble »

Il y a quelques années, une étude commandée par une agence d'urbanisme, destinée à comprendre les motivations des pavillonnaires, commençait par cette question : « pourquoi avez-vous décidé de « fuir » la ville » ? On voit, dans cette question, tout le poids des représentations a priori qui structurent les observations de la vie urbaine en France. Ceux qui s'installent en périphérie ont fui la ville. L'habitant du périurbain, c'est donc d'abord un citoyen qui s'est soustrait aux contraintes de la vie en ville. Les enquêteurs ont été surpris : pour la plupart des habitants interrogés, habiter un pavillon dans le lointain périurbain ne constitue pas un « éloignement », mais, au contraire, un « rapprochement » : rapprochement de leur origine familiale, rapprochement d'un environnement rural dont le souvenir n'est pas effacé. C'est le passage « en ville » qui, pour la plupart, a constitué l'éloignement. L'accès lointain à la propriété permet d'opérer une forme de retour.

Dès lors, il faut analyser avec plus d'attention les regards implicites ou explicites que les spécialistes de l'urbain portent sur l'habitant du périurbain, considéré comme un archétype.

Il choisit le « même » au détriment de « l'autre ». Cette conclusion radicale s'appuie sur l'hypothèse que plus la ville s'étale, plus elle permet une diversification interne, en sous-espaces homogènes. Autrement dit, la ségrégation est un produit de l'étalement ; à tel point que l'on peut se demander dans quelle mesure la ségrégation n'est pas l'objectif inavoué de l'étalement urbain. Or la ségrégation est rien moins qu'évidente, à l'échelle communale, du moins. Certes, Nicole Tabard le montre bien, la ségrégation tend plutôt à se faire « par le haut » que par le bas. Autrement dit, les tickets d'entrées dans les clubs de ménages huppés sont élevés et permettent efficacement de faire le tri. En revanche, dès que l'on « descend » dans la hiérarchie sociale, les phénomènes de ségrégation par l'habitat sont beaucoup moins évidents. Peut-on dire qu'une zone pavillonnaire d'employés et d'ouvrier est ségréguée ? On pourrait plutôt se réjouir de ceci qu'un marché immobilier plus ouvert permette à différentes catégories de ménages de se loger à leur convenance, selon un rapport qui leur permet (théoriquement du moins) d'optimiser le rapport entre leurs aspirations et leurs capacités financières. Quant à l'accusation de « refuser l'altérité », elle conduit à des interrogations abyssales comme : à

² Hormis quelques réalisations expérimentales, dont certaines financées par le ministère de l'Équipement, via le Plan construction et architecture.

³ Jaillet, M.C. (1984), *Les pavillonneurs*, éditions du CNRS, Paris

partir de quel moment « l'autre » devient-il le « même » ? Quels critères de ressemblance entre voisins faut-il agréger pour passer d'une situation dans laquelle on obtient un satisfecit (parce que l'on accepte « l'autre ») à une situation dans laquelle on reçoit un blâme (parce que l'on recherche trop « le même ») ? Ne voit-on pas que, dans cette façon de porter un jugement sur le degré de socialité de nos contemporains pavillonnaires, il y a une position surplombante et normative qui refuse de s'exprimer : c'est bien au nom d'une conception implicite de la ville que les périurbains se trouvent condamnés, non pas tellement à cause des dégâts que provoquent leur comportement asocial.

L'habitant périurbain est enfin réputé refuser les contraintes collectives. Enfermé dans son pavillon et son jardin (entouré d'une palissade), l'habitant périurbain est un râleur, saisi de fièvre obsidionale. Le périurbain participe du délitement de la notion d'intérêt général, car le périurbain, c'est le royaume du NIMBY (pas dans mon jardin, donc). Il faut d'abord, sans doute, ramener les choses à leur juste mesure. Les réactions « NIMBY » n'ont pas (ou très rarement) lieu dans des milieux urbanisés, pour la simple raison que les grands projets d'aménagement relevant de l'intérêt général ne sont que très rarement localisés en milieu urbain. Des projets d'aéroports, de barrage, d'autoroute ou de réacteur nucléaire soulèvent en général l'ire des riverains... ruraux. Le troisième aéroport parisien a d'abord été rejeté par les populations des sites ruraux concernés ; la contestation du dernier barrage réservoir prévu sur le cours de la Garonne est d'abord le fait de riverains (et aussi d'associations spécialisées), mais pas de « périurbains » ; le débat sur le nouveau réacteur ITER près d'Aix en Provence n'oppose pas des pavillonnaires égoïstes à un Etat garant de l'intérêt général, mais des écologistes antinucléaire à l'ensemble des acteurs du domaine. Au-delà de leur géographie, ces mouvements, dont on peut s'agacer, peuvent aussi être considérés comme un progrès démocratique. La revendication NIMBY est sans doute l'une des formes les plus efficaces de la mise en débat de la décision publique. Elle en appelle à un mode d'aménagement moderne, dans lequel l'aménageur n'est plus protégé par l'étiquette « intérêt général » qu'il s'est lui-même collée. L'aménageur doit justifier que le projet n'entraînera pas de nuisance supplémentaire pour les riverains et ceux-ci se montrent particulièrement vigilants à cet égard. Or quand les négociations sont convenablement menées et que l'on parvient à démontrer l'intérêt de l'aménagement proposé, les habitants ne s'y opposent en général pas. Plus généralement, il semble que le NIMBY participe d'une transformation profonde qui intègre aux relations sociales, le souci (parfois, reconnaissons-le, à vue très courte), pour l'environnement et le cadre de vie⁴. Autrement dit, l'individualisme protestataire nous éloigne peut-être de la société (du moins d'une certaine idée de la société), mais il nous rapproche du monde, entendu comme un ensemble complexe où interagissent des hommes, des paysages et différents objets « non humains » (instruments, aménagements, végétaux, animaux et entités naturelles comme les montagnes, les forêts ou les fleuves). A travers le NIMBY, c'est une pensée plus globale de l'homme et de son environnement qui se cherche.

Etalement et développement non durable

Pourtant, malgré son souci environnemental, l'habitant périurbain est une véritable plaie écologique : il consomme de l'espace, il accomplit des trajets toujours plus longs, son empreinte écologique⁵ est gigantesque comparée à celle d'un urbain vivant dans la ville compacte.

A priori, il s'agit là de remarques de bon sens. Elles demandent cependant une vérification. Le périurbain prend sa voiture en moyenne plus longtemps que l'habitant des villes denses. A l'évidence, il s'agit d'abord d'une question d'offre de transports ; celle-ci est faiblement structurée dans les périphéries et surtout, coûte cher, du fait de l'éloignement des centres urbains. Cela fait dire à certains observateurs que si l'on intégrait les coûts de déplacements dans les emprunts que contractent les ménages pour accéder à la propriété, l'effet serait fortement dissuasif⁶. D'autres pensent qu'une part de la taxe sur les produits pétroliers dépensés dans les trajets périurbains pourrait utilement être consacrée à des politiques foncières de nature à limiter l'étalement⁷. Ici, la vie périurbaine, moins que l'égoïsme de ses pratiquants, pointe une carence de l'analyse territoriale, c'est-à-dire la capacité à tirer des conséquences de l'interaction de différents phénomènes œuvrant au sein d'un même territoire. Elle invite donc à progresser dans la construction de nouveaux modèles de gestion territoriaux .

⁴ Les politiques publiques reconnaissent ce phénomène : signée en 1999 par l'ensemble des pays de l'Union Européenne, la convention d'Aarhus élargit considérablement la notion de « personne intéressée » habilitée à ester en justice contre un risque d'atteinte à l'environnement, de telle façon que pratiquement tout « habitant » se trouve inclus dans cette nouvelle définition.

⁵ L'empreinte écologique est l'impact spatial de l'ensemble des consommations et des rejets d'une entité artificielle. On peut donc calculer l'empreinte écologique de tel individu, d'une maison, d'une ville, d'un pays, etc. Il s'agit d'un indicateur essentiel du développement durable.

⁶ Orfeuil, J.P. (2000), *Stratégie de localisation : ménages et services aux ménages dans l'espace urbain*, Paris, La documentation française.

⁷ Wiel, M. (2002), *Ville et automobile*, Paris, Descartes et C^o, coll. « les urbanités ».

Au-delà, l'expansion périurbaine est-elle réellement plus prédatrice que l'agriculture dont elle prend progressivement la place ? Il faut certes raisonner globalement : plus l'agriculture se concentre, plus elle devient consommatrice d'engrais et de pesticides⁸ ; mais on peut penser que la résidentialisation de l'espace agricole constitue, souvent, un moindre mal, par rapport à un traitement des sols par les agriculteurs dont il n'est pas besoin de démontrer combien il est destructeur. On peut même se demander dans quelle mesure le développement du périurbain ne permet pas, à terme, la renaissance d'agricultures de type maraîchère qui avait largement disparu des villes denses, en « mitant » le territoire et donc en empêchant la constitution de vastes espaces d'un seul tenant où pourrait se déployer toute la panoplie de l'agriculture extensive.

Le périurbain apparaît en effet comme un mode contemporain d'habitat, permettant la coexistence de différents types d'activité sur un même territoire : des espaces résidentiels, des espaces productifs voués à l'agriculture et des espaces protégés selon une conception urbaine de la nature. Si l'on pense le périurbain dans cette perspective de coexistence des différents modes d'occupation de l'espace, alors il peut paraître plus « durable » qu'un espace normé par une conception très fonctionnaliste — qui prévaut encore largement dans les milieux professionnels— où, sous prétexte d'économie d'espace, on est conduit à une stricte séparation des fonctions entre le résidentiel, le productif et le protégé.

Alors que, partout, on est à la recherche de la mixité urbaine, c'est peut-être dans le périurbain que se dessinent les formes d'une nouvelle mixité englobant la nature.

2. Pour une politique du périurbain

La dernière accusation portée au périurbain est sans doute la plus définitive : les périphéries urbaines sont récemment (ou du moins l'a-t-on récemment découvert)⁹ devenues des terres de mission pour le Front national, dernière et ultime marque d'infamie, prouvant bien, si besoin en était, le caractère d'envers de la ville de ces nouvelles périphéries. Il s'agit bien d'une réaction périphérique paradoxale, que l'on peut expliquer, en partie, par les recompositions politiques à l'œuvre au sein du système politique territorial.

Des laboratoires périphériques au réveil des villes centre

Faut-il le rappeler, la banlieue a représenté, au cours du XX^e siècle, un réservoir de modèles et d'élites politiques qui ont largement alimenté les régimes urbains contemporains. Les banlieues communistes ont, dans l'entre-deux-guerres et surtout jusqu'au milieu des années 1960 constitué un laboratoire de la gestion municipale dont les expérimentations se sont largement diffusées en dehors de la sphère d'influence du parti. Les mairies communistes ont notamment développé, plus que tout autre, les services à la population, selon un modèle centralisé certes, mais qui fait la preuve, encore aujourd'hui, de son efficacité. A partir du milieu des années 1960, ce sont les banlieues roses qui ont pris le relais. Dans ces laboratoires, dont les villes nouvelles de région parisienne constituent un exemple particulièrement étudié (à égalité avec les fameuses « villes moyennes »¹⁰) s'expérimentent à la fois une méthode de gouvernement urbain, très largement inspirée du modèle associatif, et un ensemble d'enjeux nouveaux, autour du « cadre de vie » et de la culture. Ces municipalités fournissent, pendant des années, un vivier pour les élites locales et nationales, avec certains itinéraires politiques particulièrement réussis, comme celui de Jean-Marc Ayrault, qui, maire d'une commune de la banlieue nantaise, parvient, au début des années 1990, à prendre la ville centre, en s'appuyant sur une équipe qui a fait ses classes politiques, pour partie, dans le périurbain.

Pourtant, ces deux modèles, l'un plutôt fondé sur un électorat populaire, l'autre plutôt sur les couches moyennes salariées, se sont progressivement essouffés. D'une certaine façon, ils ont été (c'est notamment vrai pour le modèle des banlieues roses) victimes de leur succès : en alimentant les élites appelées à gouverner les grandes villes, les banlieues ont perdu leur substance et n'incarnent plus, aujourd'hui, les moteurs du développement politique urbain.

⁸ Il est vrai aussi que les jardins individuels sont très gros consommateurs, proportionnellement, de substances chimiques.

⁹ Avec H. Lebras, (2002), *Une autre France*, Paris, éd. O. Jacob

¹⁰ Balme, R., Mabileau, A. (1988), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone.

Dans les années 1990, les grandes villes retrouvent un rôle central par rapport à leur territoire. Les transformations de l'économie, alliée à un regain démographique leur confèrent une place éminente, à la fois dans le développement économique et dans l'organisation politique du territoire. Après des décennies pendant lesquelles la question de l'organisation politique urbaine était restée pendante — en particulier, les lois de décentralisation du début des années 1980 n'avaient pas touché à l'organisation politique urbaine— celle-ci revient sur le devant de la scène au début des années 1990. Les maires des grandes villes publient, en 1995 un manifeste¹¹ par lequel ils affirment leur volonté de gouverner les territoires depuis leur hôtel de ville, en cumulant, à l'échelle d'autorités d'agglomérations élues au suffrage universel, les compétences municipales, départementales, voire régionales. La loi de 1992, dite « organisation territoriale de la République » esquisse un pas timide dans ce sens ; mais elle ne rencontre guère de succès, sauf en milieu rural, où fleurissent les communautés de communes. La loi dite « Chevènement » de 1999 lui fait suite, avec plus de résultats : elle simplifie, en apparence, l'organisation de l'intercommunalité et invente des formules attractives, à la fois par une incitation financière (les dotations de l'Etat aux communes sont considérablement majorées pour les nouvelles communautés d'agglomération) et par une incitation fiscale (les nouvelles communautés partagent la taxe professionnelle). Le succès est immédiat et considérable. En 2004, la France compte 155 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et plus de 2000 communautés de communes: en tout, ce sont près de 37 millions d'habitants qui vivent désormais, sous le régime de l'intercommunalité à fiscalité propre. Le seul ratage apparent de la loi Chevènement réside dans l'impossibilité de trouver un accord sur l'élection des présidents d'intercommunalité au suffrage universel ; mais on peut penser qu'il ne s'agit que d'un épisode qui pourrait, à terme, trouver une issue positive.

Ainsi, en quelques années, le paysage politique territorial s'est trouvé bouleversé : la donne s'est en quelque sorte inversée entre des banlieues dynamiques et des villes centre essouffées ; désormais, les villes centre campent fermement sur leur territoire et prétendent l'organiser. Jusqu'à Paris, historiquement coupée de sa périphérie, qui depuis quelques années, amorce quelques timides ouvertures bilatérales avec ses communes limitrophes. Si Paris, sortant de cent ans de solitude, se met à nouer des liens avec son territoire, c'est que véritablement, une révolution est en marche !

L'apparition de clubs

Et pourtant, si l'on s'attache à la carte de ces nouvelles entités intercommunales, on est frappé par ceci qu'elles sont loin de constituer un gouvernement urbain à l'échelle pertinente. Si l'on s'en tient aux seules communautés d'agglomération, réputées couvrir la totalité d'un espace urbain donné, on voit que sur les 130 et quelques aires urbaines susceptibles de recevoir un tel dispositif, on compte 155 communautés d'agglomération ! Et si l'on ajoute les communautés de communes, formule intercommunale destinée au milieu rural, on trouve, en moyenne, pas moins de quatre intercommunalités différentes par aire urbaine. Des aires urbaines comme celle de Toulouse, Marseille ou Grenoble illustrent ce phénomène. Dans l'aire urbaine de Marseille, ont surgi trois communautés d'agglomération à fiscalité propre à côté d'un syndicat d'agglomération nouvelle, celui de l'étang de Berre. L'aire urbaine toulousaine fait aussi bien, avec trois communautés d'agglomération ; celle de Grenoble, à peine moins bien, avec seulement (!) deux communautés d'agglomération, flanquées de plusieurs communautés de communes. L'intercommunalité a longtemps été le sport favori des élus locaux. On voit qu'on ne renonce pas facilement à ses vieilles habitudes.

Le processus de formation de ces nouvelles communautés révèle un fonctionnement de club. Un club est un regroupement d'individus (ici, des communes) qui réserve ses prestations à ses membres. L'entrée est libre, mais les clubs tendent tous vers une taille optimale : le coût du dernier adhérent ne doit pas excéder les recettes qu'il permet d'engranger, grâce à sa cotisation ou à d'autres apports. La constitution de communautés d'agglomération fondées sur le principe de mutualisation de la taxe professionnelle fait donc l'objet d'études attentives de la part des élus et de leurs agents : quelle est la dimension que je peux me permettre d'atteindre, compte tenu d'une masse de taxe professionnelle limitée, au moins dans un premier temps ? Cette question délimite assez précisément la taille optimale de chaque communauté d'agglomération à partir du calcul des gains et des coûts. A ce calcul s'ajoutent évidemment d'autres éléments liés à l'histoire, aux habitudes de coopération antérieure, à la peur éventuelle de se trouver incorporé dans l'orbite d'une grande ville et d'en perdre son autonomie financière et politique. Bref, la constitution des nouveaux clubs urbains fonctionne selon une rationalité qui n'est pas tout à fait celle que le législateur imaginait. Ceci conduit à la constitution de blocs

¹¹ AMGVF, (1995), *Mon pays, c'est la ville.*

politiques dans le territoire des grandes agglomérations qui ne sont pas, comme on aurait pu le croire, fondés sur des affinités partisans, mais bien plus souvent, sur des calculs d'intérêts strictement marginalistes.

La nouvelle carte que dessinent ces intercommunalités ne laisse pas d'étonner. En effet, elle contribue à inscrire, dans le paysage politique, les spécialisations sociales et économiques du territoire. Ainsi, dans l'aire urbaine toulousaine, la communauté d'agglomération du grand Toulouse regroupe-t-elle les communes qui disposent de fortes base de taxe professionnelle du fait notamment de la présence de l'industrie aéronautique et qui abritent les quartiers d'habitat social ; la communauté d'agglomération du SICOVAL s'appuie sur une longue tradition de mutualisation de la taxe professionnelle à partir de zones d'activités de pointe et abrite les ménages les plus huppés de l'agglomération ; la communauté d'agglomération de Muret est d'abord fondée sur les ressources de taxe professionnelle apportées par les grandes surfaces du sud de l'agglomération et abrite des ménages d'employés et d'ouvriers. L'aire urbaine de Marseille présente un paysage similaire, plus tranché encore du fait notamment du caractère bipolaire du territoire qui dessine deux organisations fortes —la communauté d'Aix et celle de Marseille— entre lesquelles s'intercalent deux organisations faibles —la communauté d'Aubagne et le syndicat de l'étang de Berre.

Sans doute, ces intercommunalités incarnent-elles un progrès. Elles démontrent aussi l'impossibilité, relevée souvent, de constituer de grands gouvernements d'agglomération. Elles ont enfin pour effet d'institutionnaliser les spécialisations socio-spatiales de façon bien plus évidente que la fragmentation communale préexistante.

Le périurbain en dehors des club

Selon cette logique, nombre de communes périurbaines se trouvent exclues de ces clubs centraux : plus de 40% des communes relevant des aires urbaines en France n'appartiennent pas à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre. Autrement dit, l'intercommunalité forte, issue de la loi Chevènement a d'abord donné naissance à des clubs de riches : soit des communes riches (disposant de fortes bases de taxe professionnelle), soit des communes peuplées de ménages riches. La principale caractéristique du lointain périurbain aujourd'hui est qu'il est composé de communes cumulant les handicaps : pas ou peu de taxe professionnelle, des habitants dont les revenus sont largement inférieurs à la moyenne des aires urbaines de référence. Où l'on voit l'envers du décor : ces espaces périurbains qui représentent les terres de mission de l'urbanisation se trouvent exclus des grandes manœuvres territoriales, en partie par leur faute —une des raisons de l'exclusion tient sans doute au maintien d'un certain esprit de clocher villageois, entraînant une attitude de « résistance » à l'emprise, réelle ou supposée, de la grande ville- en partie, surtout, par les logiques de constitution des nouvelles communauté d'agglomération.

Cette exclusion des périphéries entraîne une injustice territoriale flagrante : ce sont les espaces urbanisés les plus éloignés des sources de production de richesse qui souffrent le plus du manque d'équipement et de la faiblesse des marges de manœuvre financières des collectivités. La situation peut, dans certains cas, devenir catastrophique, pour des ménages qui ont jeté toutes leurs réserves dans l'accession à la propriété et qui se trouvent (évidemment en partie par leur faute) éloignés de leur travail, devant faire face à des frais de déplacement considérables, dans un environnement extrêmement pauvre en services et en activités. Des enquêtes¹² montrent l'impasse dans laquelle certains ménages se sont enfoncés : l'accession est permise par un double salaire, mais la faiblesse des ressource du ménage interdit l'achat d'un deuxième véhicule, pourtant indispensable. L'un des conjoints (la femme en règle générale) abandonne son travail. Les revenus du ménages chutent d'autant, l'endettement croît, etc. Où l'on retrouve un phénomène récurrent de l'histoire périurbaine, celui des « mal-lotés » dans les années 20, celui des « sinistrés de l'accession » des années 1980. A chaque étape, des vagues de ménages populaires quittent les quartiers ouvriers du cœur des villes pour l'autonomie résidentielle : ils paient cher cette indépendance.

Le vote Front national intervient exactement comme le vote communiste dans les années 1930. La conquête de la « ceinture rouge » s'est faite aux élections de mai 1935 : les quartiers de lotissement en constituent les bastions, érigés, par la rhétorique du parti, en victimes des « lotisseurs ». Ce même discours de la victimation est repris aujourd'hui, dans les lointaines périphéries, par l'extrême droite et se focalise, à la différence de ce qui se disait dans les années 1930, sur les immigrés susceptibles de

¹² Voir par exemple Rougé, L., *Les captifs de la ville émergente*, thèse de doctorat en cours, CIEU, université de Toulouse II.

venir troubler une quiétude chèrement acquise. A soixante-dix ans d'écart, le même mécanisme se reproduit : les couches populaires, à la recherche de l'autonomie, affirment en même temps leur spécificité et leur ressentiment.

La place du peuple

Il en va du périurbain comme des grands ensembles d'habitat social. Ils posent la question de la place du peuple dans la ville contemporaine. Cependant, le statut de ces deux types d'habitant est différent, dans l'esprit des chercheurs et des spécialistes de l'urbanisme. Les habitants des grands ensembles disposent du statut enviable de victime légitime, dès lors qu'ils subissent les effets de décisions publiques qui les ont, peu à peu, conduit à l'enfermement dans des quartiers réservés. Les habitants du périurbains sont, dans une certaine mesure, moins légitimes. En effet, ils ne sont victimes que d'eux-mêmes, de leur crédulité (ils ont cédé aux sirènes de l'accession à la propriété) et de leur imprévoyance (ils n'ont pas anticipé les effets financiers et matériels de leur décision) ; et de leur acharnement (pourquoi vouloir à tout prix acquérir un pavillon avec jardin ?). Certes, il faut prendre en considération la souffrance des habitants du périurbain, mais avant tout, ceux-ci ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes.

On trouve en fait, dans ce discours, toutes les caractéristiques du « misérabilisme » décrit par Grignon et Passeron¹³. Le misérabilisme déplore en effet les comportements d'imitation qui, au sein du peuple, poussent à la caricature les innovations issues des ménages huppés ; il stigmatise l'imprévoyance et l'impéritie de la classe ouvrière ; il critique l'absence de rationalité dans les propos populaires. Tous ces traits du misérabilisme sont à l'œuvre dans la critique du périurbain. Ils signalent la difficulté qu'éprouvent (et, sans doute, qu'ont toujours éprouvé) les spécialistes de l'urbain, qu'ils se situent du côté de l'Etat ou de l'université, à comprendre et accepter les pratiques d'autonomie populaire et leur impact sur la morphologie urbaine. Dans l'immédiat après-guerre, les services du ministère de la reconstruction avaient dressé un tableau extrêmement négatif de la vague pavillonnaire des années 1920-1930, soulignant les effets destructeurs sur « les bois et les cultures », l'absence d'équipement, de rationalité urbanistique et de « sens du beau » des constructeurs. Cette rhétorique est toujours d'actualité. Cependant, en 1928, avec la loi Sarraut, et en 1952 avec la loi Claudius-Petit, l'Etat s'obligeait à intervenir vigoureusement pour réparer les erreurs commises dans les « lotissements défectueux ». Rien de tel aujourd'hui : l'Etat n'intervient plus, ou alors à la marge, pour aider des communes qui se trouvent financièrement à bout de souffle, même si elles intègrent des groupements qui ne peuvent guère que partager la pénurie financière ; les grandes agglomérations s'organisent en tournant le dos à leurs lointaines périphéries ; les régions n'ont guère de moyens à consacrer à l'équipement des communes. Seuls les départements, au nom de leur ancrage rural, tentent (et encore pas tous), d'intervenir selon une logique de compensation, en direction du périurbain. C'est manifestement insuffisant.

La place du peuple est-elle, définitivement, un non-lieu ?

¹³ Grignon, C.Passeron, J.C. (1989), *Le savant et le populaire : misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris, Le Seuil/Gallimard, coll. « Hautes Etudes ».