

Urbanisation dispersée

Le poids résidentiel des petites communes

Le «tous urbains» est devenu un lieu commun. La loi SRU de 2000 est toujours présentée comme l'avènement de l'urbanisme de la densité, en premier lieu dans les villes métropolitaines. Et l'ensemble des lois (au moins six) votées depuis cette date, avec l'objectif de lutter d'une façon ou d'une autre contre l'étalement urbain ont bien dû, in fine, produire leurs effets. Alors, le dossier publié par La revue foncière, dans les n° 12 et 13, sur l'urbanisation dispersée, qui s'appuie sur les travaux du groupement de recherche Frugal, ne serait-il que le rappel d'un monde qui s'efface peu à peu au profit d'un tout urbain ? Est-il, au contraire, l'analyse pertinente d'une nouvelle dynamique en cours ? Un examen des tendances des dernières décennies permet de répondre à cette interrogation en utilisant les dernières données mises en ligne par l'Insee dans des tableaux détaillés avec ce qu'il faut comme rappels historiques.

Olivier Piron

Pour rendre l'analyse frappante, en mettant en lumière des ordres de grandeur souvent méconnus, elle portera sur un échantillon composé de seulement trois catégories de communes :

- Les dix communes de plus de 200 000 habitants¹, Paris exclu, qui sont toutes le centre d'agglomérations actives. Elles seront dénommées « grandes villes » dans les tableaux ci-dessous.
- Les communes qui avaient moins de 500 habitants en 2015, et situées hors des pôles urbains de toute taille, mais dans leurs aires d'influence. Elles ont été définies en utilisant le zonage par aire urbaine de 2010, et regroupant tout ce qui était hors des pôles eux-mêmes, et mono ou multi-polarisées. Elles sont au nombre de 13 659. Leur ensemble sera intitulé « périurbain » dans les tableaux ci-dessous.
- Les communes de moins de 500 habitants situées hors de toute influence des pôles urbains. Elles sont au nombre de 5 823. Elles

¹ Par ordre de population décroissante : Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Lille et Rennes.

sont désignées « rurales isolées » dans les tableaux.

Pour des raisons de simplicité de lecture et d'explication, on n'a retenu que les données relatives aux recensements de 1982, 1990, 1999, 2008 et 2013, l'essentiel étant indiqué dans des tableaux qui suivent avec le minimum d'explications

Tableau 1

Le parc de résidences principales de la catégorie « grandes villes » est aujourd'hui en gros équivalent à celui des deux autres catégories. Mais à quel rythme ont-ils évolué ces dernières décennies ?

Tableau 2

La loi SRU de 2000 a marqué une continuité certaine dans le rythme de construction dans les grandes villes, mais un saut pour tout le périurbain et le rural. On peut trouver deux explications à ce phénomène largement non prévu par les auteurs de la loi.

Tout d'abord la mise en place des 35 heures a, de fait, valorisé la résidence principale dans le périurbain, désormais utilisable le vendredi et le samedi soir. La nette réduction des résidences

Tableau 1. Répartition du parc de résidences principales des échantillons.

	2013	2008	1999	1990	1982
Les 10 plus grandes communes excepté Paris	1 834 000	1 761 000	1 598 000	1 420 000	1 337 000
Les communes périurbaines ≤ 500 hab.	1 402 000	1 320 000	1 145 000	1 041 000	962 000
Les communes rurales isolées ≤ 500 hab.	474 000	461 000	423 000	403 000	399 000

Tableau 2. Évolution annuelle du parc de résidences principales des échantillons.

	2008-2013	1999-2008	1990-1999	1982-1990
Les 10 plus grandes communes excepté Paris	14 500	18 100	19 900	10 300
Les communes périurbaines ≤ 500 hab.	16 000	19 100	11 400	9 600
Les communes rurales isolées ≤ 500 hab.	2 600	4 300	2 200	500

secondaires et occasionnelles dans ce secteur géographique va dans ce sens.

Par ailleurs la *loi SRU* a légalisé les anciennes « Marnu » (« modalités d'application du règlement national d'urbanisme ») – devenues « cartes communales » à qui était désormais reconnue clairement la qualité de document d'urbanisme. Du coup les maires ont pu, s'ils le souhaitaient, devenir responsables de la délivrance des autorisations de construire.

Enfin la mise en place de la « PVR » (« participation pour voie et réseaux ») a de même facilité l'implantation de constructions en zone rurale, autrefois brimée par les textes sur la TLE. La Constituante avait décidé (position défendue par Mirabeau) d'ériger toutes les anciennes paroisses en sujet de droit public ; la *loi SRU* a respecté cette tradition républicaine.

Ce rythme de développement dans le périurbain des petites communes de moins de 500 habitants est supérieur à 1 % par an, et se trouve dans la moyenne nationale alors que les grandes villes, qui ont toutes des politiques urbaines actives, se trouvent au dessous. Apparemment dans le centre des métropoles l'élément de programme logement n'est pas forcément prioritaire lors de la libération de terrain, par rapport à l'implantation d'activités tertiaires ou d'équipements publics.

On peut reprendre ces analyses en termes d'évolution des populations des ménages. On débouche alors sur les tableaux suivants.

Tableau 3

À nombre de résidences principales équivalent, la population des échantillons retenus dans le périurbain et le rural isolé, est au total, supérieure à celles des grandes communes, car l'occupation moyenne des logements y est un peu plus forte. Traduit en termes de flux annuel, cela donne la progression suivante :

Tableau 4

Il apparaît clairement qu'entre 1982 et 1990, les grandes villes perdaient de la population, notamment par l'élimination d'un parc de logements insalubres et surpeuplés, pendant que les communes rurales isolées connaissaient la poursuite de l'exode rural amorcé à partir de 1946. Mais le tournant de 1999, pour les raisons explicitées plus haut, est nettement marqué. On retrouve une situation qui fait douter, et de la pertinence, et de l'efficacité, des discours contre l'étalement urbain. En tout cas, l'esprit de l'article 1 de la *loi SRU*, tel qu'il a été voté après des amendements du Parlement, et qui demandait de maîtriser le développement urbain et d'appuyer le développement rural, a bien été respecté

Tableau 3. Répartition de la population des ménages des échantillons.

	2013	2008	1999	1990	1982
Les 10 plus grandes communes excepté Paris	3 574 000	3 475 000	3 259 000	3 120 000	3 147 000
Les communes périurbaines ≤ 500 hab.	3 327 000	3 204 000	2 917 000	2 821 000	2 716 000
Les communes rurales isolées ≤ 500 hab.	1 037 000	1 037 000	1 007 000	1 036 000	1 037 000

Tableau 4. Évolution annuelle de la population des ménages des échantillons.

	2008-2013	1999-2008	1990-1999	1982-1990
Les 10 plus grandes communes excepté Paris	19 900	24 000	15 400	- 3 400
Les communes périurbaines ≤ 500 hab.	24 600	31 900	10 600	13 100
Les communes rurales isolées ≤ 500 hab.	0	3 300	- 3 300	- 8 400

Tableau 5. Excédent naturel annuel de la population des ménages des échantillons.

	2008-2013	1999-2008	1990-1999	1982-1990
Les 10 plus grandes communes excepté Paris	+ 24 600	+ 20 800	+ 15 600	+ 14 100
Les communes périurbaines ≤ 500 hab.	+ 11 200	+ 8 200	+ 0 800	- 1 800
Les communes rurales isolées ≤ 500 hab.	- 2 900	- 3 200	+ 5 000	- 6 100

Ces évolutions contrastées de population se comprennent encore mieux quand on compare le rythme démographique sous l'angle des excédents naturels annuels.

Tableau 5

La comparaison des tableaux 4 et 5 permet de faire plusieurs observations.

Les grandes villes qui ont, à la base, une population jeune, ont un fort taux de natalité, mais il est compensé sur le plan démographique par le départ des ménages qui, après avoir eu des enfants, souhaitent des logements plus grands, et vont les chercher en particulier dans le périurbain, ainsi que par le départ des personnes qui choisissent de prendre leur retraite ailleurs que dans l'urbain dense et animé, où le coût de la vie est sensiblement plus élevé qu'à la campagne.

Le secteur périurbain, dont les flux migratoires composaient l'essentiel du développement démographique, commence à avoir un rythme de développement naturel propre. Et le secteur rural isolé continue à maintenir sa population grâce à des flux migratoires, essentiellement composé de retraités. Mais pourtant, le nombre annuel de naissance se maintient, ce qui démontre la présence d'une population

autochtone ayant un certain dynamisme démographique. Cette stabilité démographique contrastant avec l'augmentation du nombre des résidences principales (cf. tableau 2) s'explique par un desserrement de la population qui fonctionne de façon continue, et parallèle, dans chacune des catégories analysées.

Les vérifications faites sur l'ensemble des communes relevant des catégories de l'urbain, du périurbain et du rural donnent des résultats similaires. Par exemple, depuis la *loi SRU*, les communes dites rurales isolées en dehors de toute influence de pôles urbains, prises dans leur ensemble, ont une évolution du parc de résidences principales équivalente à celle des dix principales agglomérations métropolitaines – centres et banlieues réunies – Île-de-France exclue.

Alors, pour revenir à notre questionnement initial, l'intérêt économique et politique qui s'attache à tout ce qui est urbain à proprement parler ne doit pas faire oublier le milieu périurbain et rural – environ 40 % de la population métropolitaine. L'ensemble de ces territoires ruraux possèdent leurs dynamiques propres, et qui méritent d'être analysées pour elles-mêmes, et non comme un simple solde statistique de tout ce qui n'est pas urbain. ■