La périurbanisation, composante majeure de l'émergence de la région urbaine

Autor(en): **Garnier, Alain**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **25 (1985)**

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172453

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LA PERIURBANISATION, COMPOSANTE MAJEURE DE L'EMERGENCE DE LA REGION URBAINE

von Alain Garnier

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, la dualité entre espaces urbains et espaces ruraux s'inscrivait clairement dans une ségrégation dichotomique du territoire. Avec l'apparition de la voiture, on assiste à l'explosion des villes lesquelles sont dès lors en constante expansion par dédensification. La ville contemporaine ne s'agrandit plus seulement par absorption des territoires directement contigus, mais elle essaime également des «colonies» résidentielles dans des zones rurales plus lointaines. Les limites traditionnelles qui distinguaient la ville de la campagne tendent ainsi à disparaître au profit de l'émergence de la région urbaine. Ces nouveaux territoires, dont l'affectation du sol reste à prédominance agricole mais dont la population est à majorité urbaine, peuvent être définis par le terme «périurbains».

Cette problématique a fait l'objet d'une recherche à l'IREC (Institut de recherche sur l'environnement construit EPFL) dont l'auteur a tiré un ouvrage intitulé «Les nouvelles cités dortoirs», édité au Presses Polytechniques Romandes, à Lausanne (1984).

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts war der Gegensatz «städtisch-ländlich» klar auf zwei getrennte räumliche Entwicklungen bezogen. Das Aufkommen des Autos hat aber explosionsartig die räumliche Entwicklung jener Städte vorangetrieben, die von alters her aufgrund unverdichteter Bauweise in einer ständigen Ausdehnung begriffen waren.

Die Stadt unserer Zeit expandiert nicht nur durch Verschlingen des unmittelbar angrenzenden Bodens, sondern sie schwärmt gewissermassen mit Wohnkolonien auch in den weiter entfernten ländlichen Raum aus.

Die traditionellen Grenzen, welche die Stadt vom Land immer unterschieden haben, beginnen auf diese Weise zu verschwinden und machen verstädterten Regionen Platz. Diese neuen Gebiete, deren Bodennutzung zwar vorwiegend landwirtschaftlich bleibt, deren Bevölkerung aber mehrheitlich städtisch ist, können mit dem Begriff «periurban» bezeichnet werden.

Diese Problematik wurde einer Forschungsstudie des IREC (Institut de recherche sur l'environnement construit-EPFL) zugrundegelegt, aufgrund welcher der Verfasser das Buch «Les nouvelles cités dortoirs» (Die modernen Schlafstädten) bei den Presses Polytechniques Romandes in Lausanne (1984) veröffentlicht hat.

Les villes sont des entités complexes en perpétuel mouvement. Elles croissent, se divisent, se dispersent, meurent, à la manière des corps vivants. Les structures urbaines et leur évolution sont le fidèle reflet des organisations sociétales. Or, ces structures, traditionnellement monocentriques, ont éclaté. De la ville, on est passé à la région urbaine. Le phénomène périurbain que l'on observe depuis peu est probablement l'élément le plus significatif de l'émergence de la région urbaine. Dernière en date parmi les nombreuses étapes qui marquèrent l'évolution des villes, la région urbaine constitue une profonde modification des rapports ville-campagne existants jusqu'ici. La maison individuelle périurbaine a joué un rôle déterminant dans ce processus d'expansion de la ville.

I. La périurbanisation est une étape qui s'insère dans un processus d'expansion

> «Si l'on ignore l'évolution passée des villes, il est difficile de comprendre ce qu'est aujourd'hui la vie urbaine et d'esquisser un plan d'action pour l'avenir.»
> (E. A. Gutkind, Le crépuscule des villes).

La cité ne se décrit pas aisément parce qu'elle se transforme: à l'origine, c'est un noyau social infime, puis elle connaît les étapes complexes de la maturité, enfin elle vieillit, elle s'effrite. Ses origines sont obscures: trop souvent, les traces de son passé se sont effacées et il nous est difficile de prévoir son avenir. Mumford pose alors la question suivante (La cité à travers l'histoire, p. 9): «La cité est-elle destinée à disparaître, ou notre planète se transformera-t-elle en une immense ruche urbaine, ce qui serait, pour les villes individualisées, une autre façon de disparaître? (. . . .). Avant d'être à même d'instaurer un nouveau mode d'existence urbaine, ne nous faut-il pas comprendre la nature historique de la cité? (. . . .)». Plus de cinq mille ans nous séparent des premières cités de Mésopotamie et pourtant les principales caractéristiques qui distinguent la vie urbaine de la vie rurale sont restées sensiblement les mêmes. Etroitement dépendante du monde rural, la ville a pu naître grâce à l'excédent de nourriture créé par celui-ci. Cet excédent d'aliments a permis l'émergence du citadin. Celui-ci peut désormais se livrer à des activités non-agricoles. Au cours des siècles, cet équilibre précaire a souvent été bouleversé par les crises affectant cet excédent, sans lequel la ville ne pouvait exister. La révolution urbaine est le résultat le plus marquant de la révolution agricole. Ces deux révolutions agiront, par la suite, l'une sur l'autre dans la recherche d'une perpétuelle symbiose.

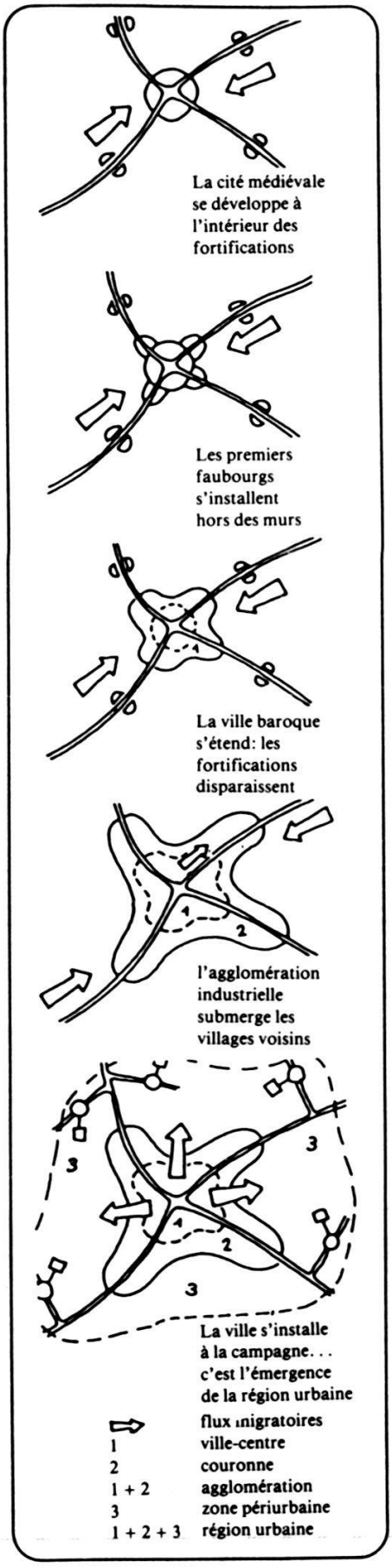
Plus tard, la ville médiévale se caractérisera par une opposition totale au monde rural dont pourtant elle continue de dépendre. «L'homme du Moyen-Age doit faire face à une inquiétude qui menace l'harmonie de sa foi religieuse et de sa vie pratique» (E. A. Gutkind, op. cit. p. 31). Comme la «polis» grecque, la ville médiévale ne pouvait s'étendre au-delà de certaines limites définies par un équilibre socio-économique reconnu. De là, la création de nombreuses villes nouvelles. Il faudra attendre la fin du Moyen-Age pour que, sous la poussée démographique, la ville médiévale s'étende au-delà de ses remparts. A l'origine, ces villes comportaient de vastes espaces non-construits réservés à l'agriculture. Chaque maison avait son petit jardin et l'on allait hors de la ville cultiver son champ. La ville se suffisait donc à peu près à elle-même et les places de marché, lieux d'échanges avec la campagne, ne sont apparus que plus tard. Indiscutablement en harmonie avec elle-même, la ville médiévale constitue pour beaucoup d'urbanistes contemporains un modèle de paradis perdu dont ils cherchent souvent à recréer les valeurs formelles et sociales.

C'est avec la Renaissance que l'on assiste aux origines de l'expansion urbaine. Les idées nouvelles font éclater la coquille de la ville médiévale. La structure urbaine subit alors de profondes mutations. Les remparts tombent et il n'y a plus de limites matérielles au développement des périphéries: ce sont les banlieues d'aujourd'hui. Avec le déclin de l'église, c'est l'Etat qui développe son influence et on observe un nouveau phénomène. Les villes se spécialisent. Certaines deviennent des places fortes, d'autres des lieux de production ou encore des cités commerciales ou administratives. Avec le débordement des murs d'enceintes, les villes vont être confrontées au problème de la gestion de leur développement qui devra se faire en collaboration avec les villes et villages voisins, lesquels seront peu à peu englobés dans la nouvelle ville: c'est la naissance des agglomérations (voir figure 1).

Dès le XIXème siècle, c'est l'industrialisation et l'avènement de la cité moderne. Celle-ci devient une association économique de catégories sociales diverses. L'exode rural, qui connaît une ampleur jamais vue, nourrit les nouvelles banlieues industrielles et certains vieux quartiers centraux. Les bourgeois s'établissent peu à peu dans des quartiers résidentiels péricentraux et les pouvoirs politiques et économiques prennent définitivement possession des centres villes. Les villes deviennent des agglomérations et les énormes concentrations humaines engendrent des conditions de vie souvent déplorables. C'est le début du règne de la spéculation foncière, laquelle sera un des principaux déterminants de l'urbanisme moderne.

Avec le XXème siècle, c'est l'apparition de la voiture. Celle-ci bouleversera toutes les données de l'organisation urbaine traditionnelle et sera à l'origine de la décentralisation urbaine et de la périurbanisation. Les villes se désintègrent. Les espaces construits à fonction urbains se spécialisent et se dispersent selon des processus de ségrégation complexes. Michel Bassand, dans son ouvrage «Villes, régions et sociétés» (p. 133) relève: «Dans les sociétés post-industrielles, il n'est plus possible de parler de villes et de villages; c'est dès

Figure 1: Schéma de l'évolution de la croissance urbaine



lors le concept de région urbaine qui rend le mieux compte de la réalité. Elle correspond à un vaste ensemble de zones plus ou moins grandes, denses, spécialisées et hiérarchisées. Ainsi se côtoient des zones industrielles, commerciales, administratives, de résidence, de loisirs, agricoles, etc... Le tout est ponctué d'équipements unifonctionnels: supermarché, aéroports, équipements culturels, gares, etc... et généralement agencés par un ou deux centres, qui sont souvent les anciennes cités industrielles et préindustrielles. Ils représentent les rares zones multifonctionnelles de la région urbaine». Même si les limites villes-campagnes tendent, sinon à disparaître complètement, tout au moins à changer de nature, il faut constater que de nombreux clivages subsistent au niveau socio-économique.

II. La périurbanisation est un phénomène distinct de la suburbanisation

La suburbanisation est un mécanisme expansif qui procède par adjonction à une entité urbaine de territoires directement contiguës. Selon les villes, ce mouvement remonte déjà à la fin du XIXème siècle. C'est pourquoi, lors des recensements de la population, on a formé de cas en cas des agglomérations urbaines pour lesquelles on a publié séparément certains résultats. Si on fait exception du débordement de grandes villes que l'on observe sur quelques communes voisines dès le début du siècle, on peut considérer que le processus de suburbanisation a commencé en Suisse relativement tard par rapport à d'autres pays occidentaux. C'est seulement dès 1950 que la décentralisation de la population à l'intérieur de l'agglomération a pris des proportions importantes. Pour Rossi (La décentralisation du système urbain de la Suisse, p. 41): «La suburbanisation est caractérisée par la décentralisation à l'intérieur de l'agglomération de la population et des postes de travail». Cette décentralisation se fait sinon au détriment de la commune centrale, tout au moins au profit des communes de la couronne.

La décentralisation des emplois et des postes de travail (surtout ceux de l'industrie) est, entre autres, le résultat de l'augmentation des prix du sol au centre et de la rareté des terrains adéquats au développement industriel. La décentralisation de la population est un phénomène plus complexe lié bien sûr au prix du sol (et des loyers), mais également à d'autres facteurs tels que l'emprise du tertiaire sur le centre ville, les nuisances urbaines, le retour à la nature, la proximité des emplois, etc. La suburbanisation ne peut être confondue avec une simple extension du tissu urbain existant. La suburbanisation résulte à la fois (et dans des proportions variables dans le temps et dans l'espace) d'une continuation de l'exode rural vers les villes et d'une décomposition fonctionnelle des espaces centraux provoquant un déplacement de certaines activités (en particulier résidentielles) vers les communes suburbaines.

La raréfaction des terrains urbains puis suburbains, l'augmentation de leur prix, la généralisation des transports individuels, une demande croissante pour la maison familiale, etc... sont autant de facteurs qui sont à l'origine de la forme ultime de l'expansion urbaine: la périurbanisation. Les communes périurbaines sont caractérisées par:

- une discontinuité du tissu construit
- une implantation de l'habitat urbain en milieu rural
- une ségrégation de l'espace entre la fonction périurbaine (résidentielle) et les fonctions rurales
- une dispersion à travers le territoire non urbain.

Les espaces périurbains constituent un implant d'une fonction urbaine (l'habitat citadin) dans une structure socio-économique et un environnement rural. Cet implant conserve toutefois ses caractéristiques urbaines et n'influence qu'indirectement son tissu d'accueil. Jacques Mayoux dit à ce propos (Demain l'espace p. 47): «Ces nouveaux espaces de la ville-parc et du périurbain ne sont ni des campagnes affadées, ni des villes inabouties, ils ne sont pas un compromis honteux, un produit abatardi et dégénéré par rapport à des ‹animaux de race› que seraient la ville latine et la campagne. Ils ont, au contraire, leurs caractéristiques propres et leurs valeurs spécifiques, ni substitut de ville, ni ersatz de campagne, ce sont des créations originales, réponse de notre temps à des questions très actuelles».

Selon G. Bauer et J.-M. Roux, (ces auteurs parlent de rurbanisation) la «périurbanisation» résulte du déploiement et de la dissémination des villes dans l'espace. Est donc périurbaine, selon une première définition provisoire, une zone (commune) rurale caractérisée par un solde migratoire positif (mouvements pendulaires), une proportion décroissante d'agriculture, une forte transformation du marché foncier et une forte construction de maisons individuelles. Bauer et Roux précisent encore que les zones dites périurbaines sont caractérisées cependant par la subsistance d'un espace non urbanisé très largement dominant. C'est en cela surtout que son organisation spatiale se distingue de celle de n'importe quelle banlieue traditionnelle. En effet, les banlieues sont en contiguïté avec les villes, alors que les zones périurbaines se greffent autour de bourgs situés à 10 ou 15 km du centre. Contrairement aux communes de la couronne urbaine, les communes périurbaines se distinguent par une totale rupture de la continuité des espaces construits.

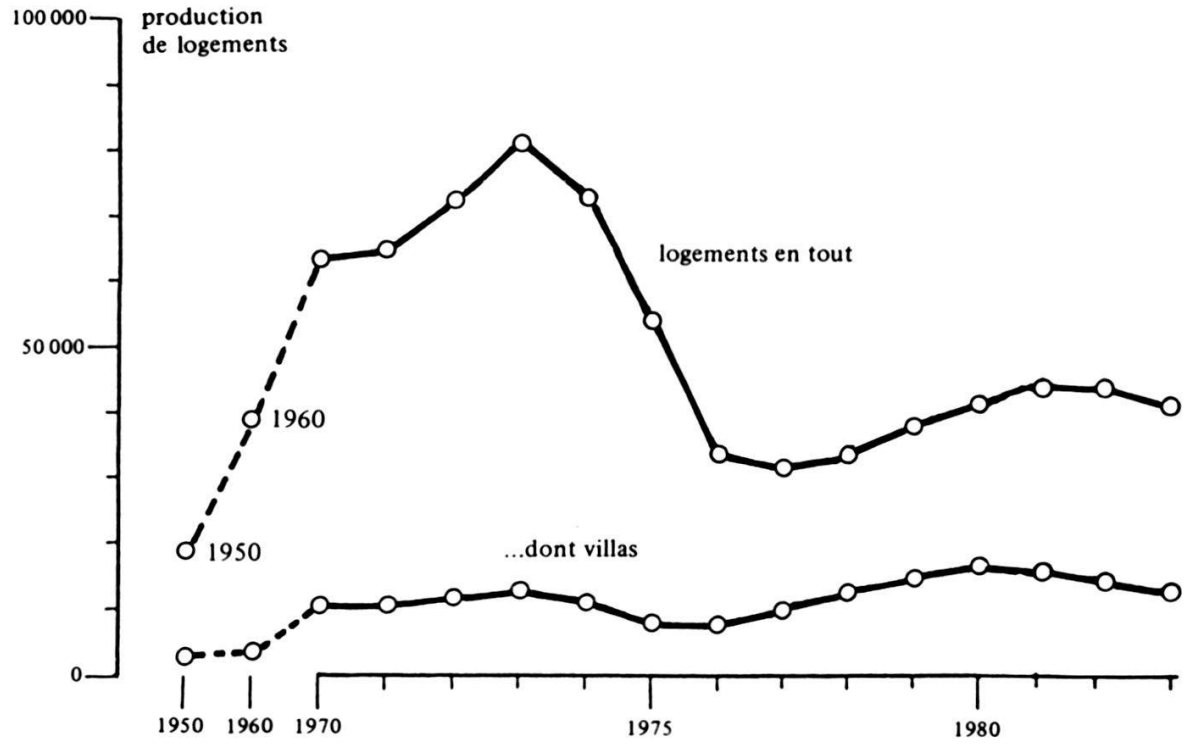
Le phénomène périurbain peut être multiforme. Toutefois, on observe en Suisse l'existence d'un lien étroit entre le développement de la maison individuelle et l'émergence de vastes régions périurbaines (figure 2). Cette maison individuelle peut être cernée par les caractéristiques suivantes:

- elle ne comporte qu'un logement principal
- elle est considérée comme résidence principale

- elle n'intègre pas de fonction productive
- elle est habitée par le propriétaire et sa famille
- elle est située en dehors des agglomérations urbaines
- elle est isolée au milieu d'une parcelle.

Figure 2: Production annuelle de logements et de maisons individuelles en Suisse de 1950 à 1983

Source: annuaire statistique suisse 1984,



Note: cette statistique est basée sur le receusement annuel de l'OFIAMT et comprend donc également les résidences secondaires.

Ces caractéristiques sont bien entendu très générales. Elles permettent toutefois de définir l'objet de l'analyse et de mettre en place les points d'observation du phénomène étudié. Les formes architecturales et urbanistiques, le rôle social et économique et le contenu idéologique de la maison individuelle ont considérablement évolué depuis la maison ouvrière du XIXème siècle. L'élévation générale du niveau de vie, la généralisation des transports individuels, l'inadéquation de l'offre urbaine en matière de logement sont autant de facteurs qui, entre autres, ont participé à cette extraordinaire émergence de la maison individuelle que l'on connaît en Suisse depuis les années soixante. Ainsi, entre 1970 et 1980, on a construit en Suisse plus de 130 000 maisons individuelles (y compris les résidences secondaires) dont plus des 8/10 ont été implantées hors des agglomérations (définition OFS 1970) (figure 3).

Figure 3: Evolution de la construction de maisons individuelles dans le Canton de Vaud

Année	Vaud		Agglom. Lausanne		Lausanne	
	villas	%	villas	%	villas	%
1971	854	14,9	136	5,2	11	0,8
1972	971	16,7	111	5,0	10	0,9
1973	1098	17,0	137	4,6	5	0,5
1974	876	11,9	125	3,8	5	0,3
1975	682	13,0	108	5,1	9	0,9
1976	612	24,8	97	9,9	19	3,2
1977	702	27,7	139	20,6	4	1,7
1978	789	36,0	150	26,1	7	3,3
1979	933	37,0	174	23,3	5	1,5
1980	1466	32,0	201	21,4	16	4,4
Total	8720	20,0	1378	7,3	91	1,0

Les % expriment le nombre de villas construites par rapport au nombre total de logements.
Sources: OFIAMT et Office cantonal du logement.

III. Les mécanismes de périurbanisation au niveau local

L'expansion périurbaine récente résulte essentiellement des mouvements migratoires que l'on peut observer entre les villes-centres, les couronnes urbaines et les régions périurbaines. Le phénomène (que l'on nomme parfois «upgrading») est le suivant: un certain nombre de ménages se dirigent par étapes vers la couronne, puis toujours plus loin du centre de l'agglomération à la recherche de meilleures conditions d'habitations (logement plus vaste, tranquillité, etc.). Ce phénomène, qui est lié au cycle de vie et à l'amélioration des conditions économiques apparaît dans de nombreuses études suisses et étrangères. L'allemand K. Ganser et le géographe J. Barbier distinguent de manière pertinente cet aspect de la mobilité résidentielle en trois catégories (La répartition de la population en Allemagne, p. 209–217 et p. 105):

- «Les couches sociales les plus pauvres, qui restent vouées aux logements les moins chers (vieux, sans confort ou subventionnés). Une grande partie de ce groupe est repoussée peu à peu, soit par des mesures de rénovation, soit par la transformation de logements en espaces professionnels; aussi cherche-t-elle refuge dans d'autres quartiers non rénovés. La partie des étrangers est particulièrement élevée dans ce groupe.»
- «Les couches moyennes inférieures qui cherchent des appartements plus spacieux, plus confortables, etc. L'offre de tels logements à des prix modérés est restreinte et le choix de la localisation doit se faire indépendamment des qualités de l'environnement. Ce groupe doit accepter de se loger là où l'on construit encore des bâtiments locatifs (sur fonds publics ou pri-

vés). Lorsque le revenu s'élève, il ‹migre› vers des appartements semblables dans un milieu plus agréable (desserrement des communes encombrées vers des communes plus attrayantes).»

- «Les couches moyennes et surtout moyennes supérieures qui ont déjà souvent atteint le niveau minimum recherché en ce qui concerne la qualité et la taille du logement. Elles choisissent une localisation en fonction des possibilités d'accession à la propriété. Elles se dirigent vers les espaces pas toujours bien desservis, plus lointains, car les prix fonciers y sont souvent plus bas. C'est de façon absolument claire, ce qui explique la croissance continue des communes périurbaines et rurbaines de la région lausannoise. . .»

Notons enfin, comme le fait J. Barbier, que ces mouvements existaient déjà avant la récession des années septante, mais ils étaient masqués par l'arrivée ininterrompue de nouveaux immigrants (dont la majorité d'origine étrangère) qui réoccupaient les logements vides selon le même cycle: installation, à l'arrivée, dans les logements «pauvres», plus migrations vers les zones moyennes quand la situation économique était stabilisée, etc.

Le développement, en Suisse, de la maison individuelle dès le début des années cinquante et plus particulièrement depuis 1970, renforce le dernier élément de ce cycle de vie. Quels sont les mécanismes de cette nouvelle forme d'urbanisation? Quelles sont les caractéristiques des habitants-propriétaires? Comment s'inscrivent-ils dans ce cycle de vie? . . . sont autant de questions auxquelles il convient de trouver des réponses. Remarquons au passage avec M. Bassand (Mobilité spatiale, p. 121), que les recherches menées jusqu'à présent font apparaître une tendance relativement étonnante: la mobilité résidentielle n'améliore pas l'accessibilité au lieu de travail et aux autres équipements. Bref, dans le choix du logement, le fait de devoir assumer un mouvement pendulaire ne joue donc pas un rôle déterminant. En fait, l'enquête que nous avons menée dans le Gros-de-Vaud montre que seul un périurbain sur cinq dit avoir choisi sa commune de domicile en fonction de la distance au lieu de travail. L'importance des mouvements pendulaires dans le choix d'une migration résidentielle est donc relativement faible, ce qui explique en bonne partie la propension à la périurbanisation.

L'enquête menée par l'IREC (Institut de recherche sur l'environnement construit de l'EPFL) en 1982 dans le Gros-de-Vaud a montré également que le périurbain-type est un couple marié dont l'âge moyen se situe entre 30 et 50 ans. Ce couple a deux enfants en âge scolaire et le chef de famille est généralement un cadre moyen du secteur tertiaire. Bien sûr, c'est un pendulaire et chaque jour il «descend en ville» pour se rendre à son travail. Le ménage périurbain du Gros-de-Vaud possède souvent deux voitures. Son comportement n'en reste pas moins très introverti. Il sort peu et ne semble pas rechercher une vie sociale intense. Ses relations avec ses voisins de la zone de villas ou avec les habitants sont qualifiées d'occasionnelles. Il met l'accent sur la vie de famille, sur le «chez soi» et sur le sentiment d'attachement que lui procure sa maison (figure 4).

Figure4: Critères de choix de la commune: la villa dans 6 communes du Gros-de-Vaud (1960–1980), enquête IREC 1982.

	Assens	Fey	Froideville	Mex	Sullens	Villars-Tiercelin	Ensemble
Nombre de questionnaires	11	4	26	17	21	7	86
- prix du sol avantageux	27 %	75 %	50 %	6 %	33 %	28 %	34 %
- calme, soleil, vue, voisinage	18 %	50 %	27 %	53 %	19 %	28 %	29 %
- proche de la ville	36 %	25 %	8 %	30 %	43 %	28 %	28 %
- proche du lieu de travail	36 %	25 %	8 %	18 %	24 %	14 %	19 %
- opportunité, hasard	-	50 %	19 %	18 %	19 %	-	16 %
- attaches locales (origines, famille)	18 %	-	4 %	12 %	-	28 %	8 %
- transport public	63 %	-	-	-	-	-	3 %
- climat favorable	-	-	8 %	-	-	-	3 %
- annonce dans le journal	-	-	8 %	-	-	-	3 %
- fiscalité favorable	-	-	-	6 %	-	-	1 %

Les périurbains questionnés par l'IREC ont donné leurs motivations pour ce mode de vie. Celles-ci peuvent se regrouper en trois catégories:

- la première correspond à la recherche d'une certaine sécurité et d'une indépendance soit du point de vue financier, soit vis-à-vis d'un propriétaire et du statut précaire de locataire
- la seconde concerne l'inadéquation des logements offerts sur le marché locatif (grandeur, prix, qualité, nombre de pièces . . .) en particulier pour les familles
- la troisième exprime le besoin du retour à la campagne, la recherche d'une certaine harmonie avec la nature et la fuite d'un milieu urbain perçu comme inadéquat, voire hostile.

IV. Le rôle des autorités locales

L'analyse des textes législatifs et l'observation «sur le terrain» du développement des zones de villas et de l'implantation des maisons individuelles en milieu rural permet d'identifier, dans le canton de Vaud, quatre périodes distinctes:

- la première période, qui va de 1941 à 1964 voit la création, dans certaines communes rurales, de très grandes zones de villas destinées principalement à lutter contre la dispersion des petits immeubles locatifs autorisés par la législation cantonale (zones périphériques)

- la seconde période, qui va de 1964 à 1976, introduit pour les communes l'obligation d'équiper les zones à bâtir (égouts, épuration, eaux), ce qui a permis une importante réduction des zones de villas
- la troisième période (1972 à 1981) a été marquée par l'AFU (arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972) qui oblige les cantons à fixer des zones protégées à titre provisoire
- la quatrième période (depuis 1976) introduit l'obligation, pour les communes, de fixer les zones agricoles bloquant ainsi l'extension des zones à bâtir pour une période de 25 ans.

Dans les années cinquante, durant la première période (1941-1964), l'idée de l'aménagement du territoire n'avait pas encore fait son chemin dans toutes les couches de la population. Les milieux agricoles en particulier étaient hostiles à toute intervention de l'Etat tendant à limiter la libre jouissance de leur bien-fonds. Malgré cette opposition, certaines communes, soumises à des pressions de constructions (proximité d'une route cantonale, proximité d'une ville, construction d'une industrie, etc. . .) ont cherché à organiser leur territoire de manière à protéger le mieux possible leur sol agricole et l'environnement.

Dès 1964, l'introduction de la LDE (loi sur la distribution de l'eau) modifie radicalement l'attitude des pouvoirs publics locaux face à l'obligation d'adopter un PE. Cette nouvelle attitude est dictée également par les considérations générales suivantes:

- diminuer les risques de devoir investir dans l'équipement de terrains à bâtir légalisés
- répondre à la demande des propriétaires fonciers désireux de tirer une substantielle plus-value de la vente de leur terrain agricole en zone à bâtir
- assurer le développement de leur commune et lutter contre l'exode des jeunes vers la ville
- protéger le territoire agricole contre le «mitage» des villas
- empêcher l'installation d'immeubles locatifs (dans certains cas).

En résumé (et schématiquement), on peut observer que le rôle des autorités locales et leur politique d'aménagement évoluent de la manière suivante:

1941-1964: Les autorités communales ne se sentent guère concernées par l'aménagement du territoire, surtout en milieu rural. Elles ont une attitude très laxiste face aux premières demandes de permis de construire de villas et de résidences secondaires.

1964-1976: Cette période est caractérisée par une augmentation des exigences légales (LCAT, LDE, LPE . . .) mettant les autorités locales devant

de nouvelles obligations financières. De plus, l'exode des jeunes se fait sentir et les caisses communales sont vides. Les propriétaires fonciers (agriculteurs) font pression sur les autorités, afin de légaliser des zones à bâtir pour échapper aux obstacles réglementaires. Devant ces nouvelles exigences et face à la pression grandissante de la périurbanisation, les autorités locales adoptent des plans d'extension limitant ainsi dans un premier temps le «mitage» du sol agricole. Les AFU jouent également un rôle important durant cette période.

Dès 1976: L'évolution des mentalités, les exigences de la LCAT, le souci des agriculteurs de préserver leur outil de travail et la pression des nouveaux habitants périurbains modifient sensiblement l'attitude des autorités locales et permettent ainsi la stabilisation, voire la réduction des zones à bâtir en milieu rural.

Les étapes successives décrites ci-dessus ont certes permis de freiner considérablement le «mitage» des terrains agricoles et viticoles par la maison individuelle. Malgré cela, il subsiste encore une triple dispersion entravant la «création et le maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques» au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire:

- La dispersion des zones périurbaines dans l'arrière-pays avec les problèmes d'équipements, d'infrastructures routières, de scolarisation, etc. que cela pose
- la dispersion des zones de villas dans les communes périurbaines. On observe souvent une ségrégation spatiale et sociale fortement marquée entre les nouveaux habitants et les autochtones
- la dispersion des villas à l'intérieur des zones à bâtir avec les problèmes d'infrastructure (eaux, égouts), de morcellement foncier et la déstructuration du paysage que l'on peut observer.

Afin d'évaluer les possibilités de développement de la maison individuelle dans une région périurbaine telle que le Gros-de-Vaud, l'analyse a porté également sur les potentialités des terrains à bâtir actuellement légalisés dans cette région. Ces terrains à bâtir représentent environ 800 ha dont 56% sont classés en zones de villas ou en zones intermédiaires. Actuellement, seule la moitié du total des zones à bâtir sont construites, abritant ainsi quelque 16000 habitants. Théoriquement, la population du Gros-de-Vaud pourrait donc encore doubler. Toutefois, en tenant compte de certains paramètres de réduction, on peut estimer que les zones à bâtir encore libres, peuvent accueillir près de 9000 habitants dont la grande majorité en zones de villas. Les problèmes posés par le phénomène périurbain sont donc très actuels et il serait faux de considérer ce dernier comme un épiphénomène passager.

V. Le phénomène périurbain engendre de profondes mutations régionales

La dispersion de certaines fonctions résidentielles urbaines dans l'arrière pays périurbain des agglomerations tend à modifier les équilibres socio-économiques traditionnels. Lorsque Karl Ganser (la répartition de la population en Allemagne, p. 209) écrit: «La densité dans les grandes villes-centres diminue, en rapport avec une suburbanisation qui mord davantage sur l'environnement (. . . .): de là, un déchaînement de la concurrence entre régions et communes pour attirer le plus possible d'habitants», il cerne certainement un des aspects les plus importants de l'enjeu politique: celui du rapport fiscal. Cet enjeu fiscal peut, en effet, pousser certaines communes à créer des «zones villas» équipées (adduction eau, électricité, égouts, etc. . .) en espérant attirer sur leur territoire une population aisée susceptible d'être d'un apport financier intéressant. Ainsi, la perte d'habitants de la commune de Lausanne fait dire à son syndic: «En 1979, comme les années précédentes d'ailleurs, nous avons dû constater une érosion importante du nombre des habitants (moins 4500) et des emplois (moins 9000). Ce qui explique en partie le recul du produit des impôts» (Tribune de Matin art. du 3 avril 1980 intitulé «2,7 millions de bénéfices»). Ainsi, parmi les objectifs qu'une municipalité poursuit généralement en légalisant une ou plusieurs zones de villas, il y a celui de favoriser de nouvelles rentrées fiscales.

Ainsi, les analyses menées par l'IREC concernant les finances publiques des communes périurbaines du Gros-de-Vaud ont montré que ces finances sont très saines. Les niveaux d'impôts communaux par contribuable y ont souvent triplé, voire quadruplé (en valeur indexée) avec l'arrivée de la nouvelle population périurbaine. La dette publique de ces communes est souvent inexistante ou très modeste et les taux d'imposition communaux y sont à la baisse. On peut résumer ainsi les tendances observées:

- les communes périurbaines sont généralement très modestes dans leurs investissements en équipements collectifs et en infrastructures techniques
- de plus, certains de ces équipements sont subventionnés par le canton ou la Confédération (par exemple STEP, abris PA, écoles primaires, chemins AF, etc. . . .)
- quelques communes ont pu faire porter aux périurbains tout ou partie de l'infrastructure technique des zones de villas, soit par charges foncières, soit par conventions
- les investissements consentis par les communes pour équiper les zones de villas (quand cette opération n'est pas à la charge directe des périurbains ou du propriétaire foncier) sont largement couverts par les impôts sur les gains immobiliers, les droits de mutation et les taxes de raccordement afférant à la réalisation de ces zones de villas (impôt et taxes uniques)
- les principales charges financières communales supplémentaires imputables à la périurbanisation sont: une demande accrue de places pour l'école

primaire (nous avons vu que ces charges scolaires risquent bien d'être passagères) et des frais de voiries plus importants (entretien et déneigement des chemins d'accès des zones de villas)

- les frais inhérents au raccordement à la STEP sont certainement les plus importants, mais d'une part ceux-ci sont largement subventionnés par le canton et la Confédération et, d'autre part, ces travaux devraient être réalisés même sans zones de villas.

Ces quelques constatations permettent d'affirmer que les communes périurbaines analysées s'en sortent fort bien financièrement et rien ne permet de prévoir une détérioration sensible de leur situation économique, même à moyen et long terme. En effet, un certain vieillissement de la population peut engendrer une légère baisse des revenus, mais la régression du nombre d'enfants scolarisables diminuera également les charges de la commune dans ce domaine. Ce vieillissement de la population peut également augmenter les frais relatifs à la santé. Toutefois, ces frais sont à la charge du canton, lequel prélève des participations réparties entre toutes les communes.

Par ailleurs, on pourrait émettre l'hypothèse que le vieillissement prévisible de la population périurbaine puisse engendrer, pour ces communes, des coûts importants dans le domaine social. Une telle hypothèse semble pourtant peu vraisemblable au vu de la composition socio-économique des habitants des zones de villas et de la généralisation des premier et second piliers de la prévoyance sociale. Si le vieillissement de la population ne semble pas devoir mettre les finances des communes périurbaines en danger, il n'en va certainement pas de même pour l'organisation sociale de ces communes. Une population plus âgée risque de se trouver devant des problèmes d'autonomie de transport, de difficultés de ravitaillement, de dépendance d'une aide socio-médicale, de solitude, etc. . . Une telle évolution pourrait avoir des répercussions graves que seule une étude approfondie de ce phénomène démographique permettrait de prévoir.

Les périurbains sont, comme nous l'avons vu, très axés sur les centres urbains. Cette situation engendre le problème des spillovers. «Par spillovers, on entend ici les bénéfices qu'une personne résidente dans une région donnée tire de l'utilisation d'un service public ou d'une infrastructure qui sont payés, en partie ou totalement, par les résidents d'une autre région» (A. Rossi, La décentralisation du système urbain de la Suisse, p. 143). Or, les enquêtes dans le Gros-de-Vaud ont montré que les périurbains utilisent essentiellement les équipements collectifs de l'agglomération (transports urbains, loisirs, places de parc, équipements sportifs, etc. . .). Il s'ensuit dès lors un déséquilibre recettes-dépenses préjudiciable aux communes centrales et très profitable aux communes périurbaines, lesquelles n'ont pas à financer de tels équipements. Certaines péréquations intercommunales existent en ce qui concerne par exemple les transports collectifs. Toutefois, elles se limitent généralement aux communes suburbaines et ne mettent pas les communes pé-

riurbaines à contribution. Bien sûr, là encore, les données statistiques font cruellement défaut pour analyser dans le détail l'importance du phénomène des «spillovers».

L'arrivée massive d'une nouvelle population à caractères urbains dans une commune traditionnellement rurale pose également des problèmes d'ordre sociaux. Les zones de villas sont souvent situées à l'écart des villages et les deux populations ne s'intègrent que difficilement l'une à l'autre. Il faudra probablement quelques générations pour que se recrée une véritable communauté locale.

Si certaines critiques faites à la maison individuelle sont infondées, d'autres, au contraire, le sont souvent très largement. C'est le cas en particulier des mouvements pendulaires. La périurbanisation a été rendue possible grâce à la généralisation de la voiture, laquelle a entraîné une augmentation massive des mouvements pendulaires entre les zones de villas et l'agglomération pourvoyeuse d'emplois. Les périurbains sont sensiblement plus motorisés que le reste de la population. Bien que les périurbains ne semblent pas incommodés outre mesure par l'importance de ces mouvements pendulaires, il faut bien constater que les effets négatifs peuvent être importants, tels que par exemple, l'augmentation de la consommation d'énergie, l'augmentation du nombre des accidents, l'encombrement des places de parcs au centre-ville, l'extension de l'infrastructure routière et l'augmentation de la pollution atmosphérique. En ce qui concerne les transports scolaires, le problème est plus aigu. Les parents d'élèves périurbains rencontrent de réelles difficultés dans l'organisation des transports scolaires surtout pour les enfants du degré secondaire. Les horaires des transports collectifs sont souvent incompatibles avec ceux des enfants. Une seconde voiture est parfois indispensable pour résoudre ce problème. La périurbanisation peut, par conséquent, être réellement préjudiciable à la bonne scolarisation des enfants habitant ces régions isolées.

VI. En guise de conclusion

Le phénomène périurbain engendre donc une dichtomisation croissante des fonctions habiter-travailler. Il s'agit d'une destructuration de l'espace urbain au profit d'une nouvelle entité qui est la région urbaine. Celle-ci doit faire face à un processus de réadaptation nécessaire de ses structures politique et économique. Le phénomène périurbain et le développement de la maison individuelle ont un caractère irréversible. En effet, nous sommes là en présence d'une profonde mutation de l'expansion urbaine qu'il serait irresponsable de nier ou de vouloir combattre aveuglément. L'évolution des conditions économiques, l'émergence de modèles culturels nouveaux, les tendances «écologistes», l'augmentation de la mobilité . . . sont autant de facteurs qui permettent d'envisager pour l'avenir une pression accrue de la demande dans le secteur de l'habitat individuel périurbain. Certes, l'amélioration de l'environne-

ment urbain, l'extension de la propriété par étages, etc... sont des mesures nécessaires pour limiter la dépopulation des centres-villes et la croissance des couronnes d'agglomération. Il serait pourtant illusoire de penser que de telles dispositions soient suffisantes pour répondre à cette pression.

Rien ne laissait prévoir, dans les années cinquante, l'importance de l'expansion périurbaine. Aussi rien n'était-il prêt pour organiser de manière efficace cette forme d'urbanisation nouvelle. Les dispositions légales et les modèles urbanistiques en vigueur ont été rapidement dépassés par l'ampleur du phénomène. Cette situation a engendré des réalisations qui sont loin d'être satisfaisantes du point de vue de l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la sauvegarde de terrains agricoles et la protection du paysage. Face à ces carences, des efforts considérables ont été engagés par de nombreux professionnels et responsables politiques pour «limiter les dégâts» de la dispersion périurbaine. Ces efforts se sont heurtés à de très vives résistances mais ont permis en vingt ans une évolution très importante des mentalités face à l'aménagement du territoire. Toutefois, après avoir su éviter le pire, il convient de rechercher le meilleur. A notre avis, le travail à accomplir pour donner aux espaces périurbains une forme et un contenu acceptable reste encore considérable. Limiter les inconvénients de la dispersion et mettre en valeur les avantages de la décentralisation (au sens de l'art. 1, al. 2, lettre c LAT) sont des objectifs qui devront être atteints par la création de nouveaux instruments législatifs, par une politique régionale dynamique, par la réalisation des objectifs de la LAT et par une volonté politique sans failles de protection du patrimoine collectif.