

Le quatre pages

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

N° 33 / septembre 2016

Déclin des banlieues : un phénomène victime de la ville compacte - l'exemple d'Osaka, Japon

Depuis 2008, la population japonaise décroît à un rythme accéléré. Dans ce contexte sans équivalent à l'échelle planétaire, les métropoles du pays connaissent des mutations radicales : les centres-villes se réurbanisent, tandis que les banlieues sont soumises à des processus cumulés de déclin. La perte de densité humaine fait peser sur la mobilité des ménages qui y vivent encore, des contraintes lourdes : les distances à parcourir pour atteindre commerces et services s'accroissent, la dépendance à la voiture augmente, un sentiment de captivité apparaît chez les moins mobiles.

Dans l'archipel, ce déclin est renvoyé au vieillissement annoncé de la population et, comme jusqu'à récemment dans le monde occidental, les experts nippons suspectent souvent les modes de vie associés à la périurbanisation. De ces interprétations ont découlé deux décennies de politiques urbaines défendant la « ville compacte ». La densification des centres-villes et la concentration des activités sont pensées comme des instruments à même de remédier à l'étiollement des territoires, au risque de dévitaliser davantage les territoires périphériques situés loin de centres de pouvoir, voire de nourrir un étalement urbain persistant. Les tissus périurbains se recomposent en effet en une mosaïque de « points chauds » de croissance et de « points froids » de déclin accentué, très difficile à gérer pour les collectivités locales.

L'éloge de la compacité urbaine semble donner une légitimité environnementale et sociale à une politique de soutien des valeurs foncières et immobilières au cœur des métropoles, induisant dans le même temps la renonciation à un rééquilibrage vers les régions périphériques les plus dépeuplées, ferment de tensions politiques depuis de nombreuses années. Les dynamiques urbaines du Japon contemporain soulèvent ainsi des enjeux d'aménagement pionniers sur la métropolisation en contexte de faible croissance et sur le vieillissement des espaces périurbains.

[La démarche]

Ce Quatre pages est tiré de la thèse en géographie et aménagement du territoire de Sophie Buhnik intitulée « *Métropole de l'endroit et métropole de l'envers. La décroissance urbaine, vieillissement et mobilités dans les périphéries de l'aire métropolitaine d'Osaka* », soutenue en décembre 2015 à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sous la direction de Natacha Aveline et Sylvie Fol. Ce travail doctoral est lauréat du *Prix de thèse sur la ville 2016* (Grand Prix) organisé par le Puca, l'Aperau et l'Institut CDC pour la Recherche Caisse des Dépôts.

Recontextualiser le déclin des banlieues japonaises à partir des mobilités

La thèse propose une étude pluriscale de l'évolution des mobilités au sein de l'aire métropolitaine d'Osaka. L'étude monographique des déplacements des résidents de deux banlieues est réinsérée dans une analyse géographique des dynamiques de la décroissance urbaine à une échelle méso (celle de l'agglomération) et macro (celle du pays). Son originalité tient dans la mobilisation de données publiques et d'enquêtes locales : recensements sur les mobilités résidentielles, sur les ressources des territoires (emploi, équipements, commerces) ; enquêtes sur le transport et le logement. L'analyse a été complétée par des relevés de terrain, des entretiens avec plus de 50 acteurs locaux et des enquêtes par questionnaires auprès de résidents. Elle a donné lieu à une abondante production cartographique thématique et iconographique.

Osaka : une métropole seconde en déprise

Osaka a été choisie comme terrain d'études pour cinq raisons principales : son bilan démographique global sera négatif dès 2015-2020 ; Tōkyō capte une part significative de ses emplois tertiaires supérieurs ; la ville est connue pour son avant-gardisme en matière de politiques industrielles et sociales ; elle enregistre des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale malgré le maintien de son produit urbain brut à des niveaux remarquables ; les processus de « recentralisation » de bureaux ou logements y sont moins acceptés, parce qu'Osaka est la capitale marchande d'une région polycentrique : le Kansai, creuset de la formation de l'État japonais. L'agglomération d'Osaka s'interpénètre avec celles de Kyōto, Kōbe, Sakai et Nara. Ces villes craignent que des projets de gouvernance métropolitaine pilotés à partir d'Osaka accentuent leur déclin démographique.

► Un Japon très vieillissant confronté au déclin des banlieues

La périurbanisation du Japon a connu son paroxysme durant la période dite de Haute Croissance, de 1955 à 1980 environ : les banlieues ou *kōgai* se sont étendues à la faveur d'un faible contrôle des usages des sols conjugué à l'avènement du parcours professionnel et résidentiel typique de la famille nucléaire du Japon d'après-guerre. Les *kōgai* devenaient les lieux d'épanouissement d'une classe moyenne enrichie. L'allongement de réseaux ferroviaires multimodaux agrémentés d'une palette complète de services, gérés par des opérateurs privés, a structuré cet étalement et formé l'un des systèmes de mobilité les plus efficaces au monde. Malgré l'intervention faible de la puissance publique sur leur planification, ces banlieues offraient un accès pédestre ou en transport en commun aisé, au moins pour celles construites jusqu'aux années 1980. Elles recouvrent désormais une multitude de territoires et abritaient, en 2005, plus de 85 millions de Japonais sur un total de 127,5 millions d'habitants.

Mais la moitié des zones périurbaines des métropoles pourrait enregistrer des pertes démographiques de 50 % à l'horizon 2050 et les plus de 65 ans y représenteraient plus de 40 % de la population restante. Ce phénomène pose des problèmes graves aux résidents et collectivités locales : progression des friches urbaines, fermeture en chaîne de commerces dans les lieux de sociabilité d'autrefois, départs d'incendies dans des maisons vacantes, chute des recettes de municipalités déjà endettées et se déclarant parfois en faillite, risques d'isolement des plus âgés...

► Quelle dégradation des conditions d'accès aux ressources ?

L'apparition de maisons ou de locaux commerciaux vides, d'équipements fermés ou d'espaces publics sous-utilisés au milieu de logements encore habités « perfore » les tissus périurbains. Les habitants restants doivent ainsi trouver plus loin des services ou commerces ouverts, dans des zones plus dynamiques et peuplées. La raréfaction des ressources aux abords des lieux de résidence allonge ainsi les distances à parcourir et les rend difficiles à effectuer à pied. Les signes matériels du déclin n'émergent pourtant pas au hasard. Ce processus s'inscrit dans un déclin structurel du nombre des familles « male single-earner », couples avec enfant(s) vivant principalement grâce au salaire de l'époux. L'aménagement des banlieues nippones a visé à satisfaire les besoins de ces familles, qui composaient souvent la totalité des habitants des quartiers résidentiels créés au sein des « zones d'influence » des opérateurs de transport en banlieue.

Les métropoles japonaises restent très bien irriguées par leurs réseaux ferroviaires, et le rail demeure le mode de déplacement utilisé par la moitié des navetteurs d'Osaka en 2010. Mais le pas-

sage à la retraite des ménages périurbains génère une chute des trajets entre des pôles d'activités à forte valeur ajoutée qui se sont peu déconcentrés, et les banlieues. Cela menace la pérennité d'infrastructures gérées par des compagnies soumises à des exigences de rentabilité. La perte d'articulation entre territoires périurbains et modes de consommation des classes moyennes s'illustre en particulier dans la rétraction des commerces situés aux abords des gares de banlieue.

Face à ces mutations spatiales, les habitants des *kōgai* déploient une multitude de tactiques ou contribuent à des réseaux d'entraide afin de concilier attachement résidentiel et raréfaction des ressources locales. Mais en raison de la proportion qu'elle prend, la décroissance périurbaine engendre une hausse de la dépendance à l'automobile et augmente des sentiments individuels de captivité pour les individus les moins mobiles : si le taux de motorisation des 55-75 ans a fortement augmenté dans le Kansai, la conduite d'une voiture est limitée après 75 ans. L'adaptation individuelle et collective est différenciée selon les aptitudes de chacun à la mobilité (économiques, sociales ou physiologiques), les agencements communautaires existants ou les décisions locales. Par ailleurs, le développement de partenariats entre entreprises proposant des services de soutien à la mobilité des plus âgés (taxis communautaires, camions-épicerie), ONG et habitants est important dans le Kansai depuis le séisme de Kōbe en 1995. Les réformes de la décentralisation des années 2000 ont donné aux municipalités le pouvoir « d'inciter » les associations de quartier à prendre davantage en charge des services d'aide aux personnes.

► Vieillesse de la population : un facteur partiel du déclin des banlieues

La décroissance périurbaine est principalement imputée au vieillissement de la population du pays. Malgré tout, le facteur démographique n'explique pas à lui seul pourquoi la décroissance progresse dans certaines banlieues à un rythme plus élevé que dans des zones déjà classées en dépeuplement avant 1990. Plus précisément, ces espaces « perdent » des habitants au profit d'espaces attractifs, comme les centres-villes rénovés par des projets urbains de prestige. Le déclin des zones périurbaines ne peut en effet se comprendre qu'en relation avec la réurbanisation des centres : les deux forment un couple dual, qui semble rejouer à l'échelle des agglomérations un découpage géographique connu du Japon entre son « endroit », le littoral Pacifique hyper-peuplé, et son « envers », celui des régions rurales en dépeuplement. « Métropole de l'endroit » : les centres des grandes villes japonaises regagnent des habitants. Dix ans après la fin de la bulle (1985-1990) qui avait fait exploser les prix de l'immobilier, la baisse continue des prix fonciers et la hausse de l'offre de logements collectifs privés les ont rendus plus abordables aux classes moyennes. Leur situation les rend attractifs aux ménages soucieux de réduire le temps et le budget consa-

crés aux déplacements quotidiens. « Métropole de l'envers » : les franges métropolitaines se dépeuplent. Les soldes naturels et migratoires y sont négatifs. Les primo-accédants issus des générations d'après-guerre sont poussés à déménager vers des territoires centraux, plus favorables au vieillissement, et sont insuffisamment remplacés par les « classes creuses » nées depuis 1970, aux parcours résidentiels plus instables. Si la matrice du déclin des banlieues semble tenir dans leur éloignement des zones d'emplois qualifiés, ce mouvement n'en reste pas moins largement stimulé par un changement de stratégie territoriale impulsé par l'État, en concertation avec certains acteurs publics et privés.

Le Japon, « laboratoire du vieillissement »

Au Japon, des taux de natalité annuels faibles depuis plusieurs décennies, ne sont pas compensés par des soldes migratoires positifs, si bien que la population totale pourrait passer de 127,5 millions d'habitants en 2005 à moins de 100 millions en 2040, selon les scénarii médians de l'Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale (INPSS). Simultanément, la progression de l'espérance de vie et le vieillissement de la génération nombreuse née entre 1945 et 1955 induit une augmentation de la part des plus de 65 ans et 75 ans, de 22 % environ en 2010 à peut-être plus de 35 % en 2040. La solution de l'immigration ayant peu les faveurs des électeurs et de la majorité au pouvoir, l'enjeu d'une remontée des indices de fécondité occupe une place cruciale dans le débat public. Le besoin d'améliorer le taux d'emploi des femmes mariées – pour pallier la baisse de la main-d'œuvre, mais aussi pour réduire les écarts de revenu entre les sexes – se heurte à la question du partage des tâches domestiques, encore largement à la charge des épouses. Pour les femmes japonaises, l'option de fonder une famille, ou bien celle de faire carrière, restent souvent exclusives l'une de l'autre. A ce titre, les municipalités japonaises conservant des taux de natalité élevés ont souvent pour caractéristique d'offrir des équipements facilitant la garde des enfants ou les soins aux seniors.

La « ville compacte », instrument de la compétitivité japonaise...

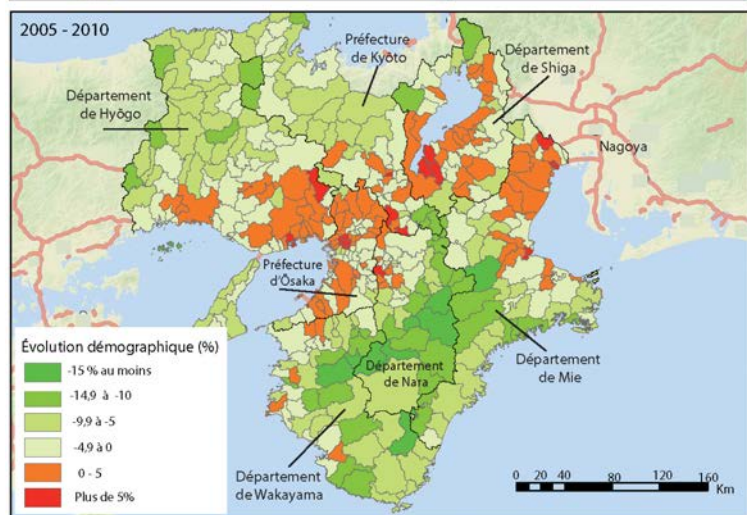
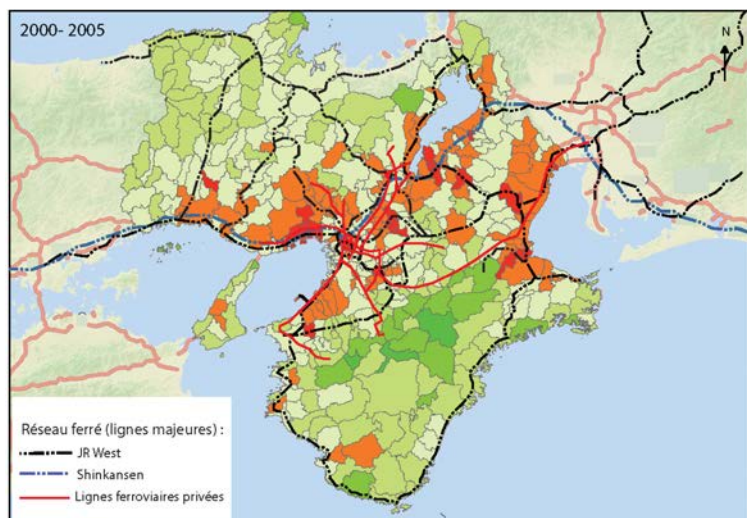
Les acteurs urbains japonais ont d'abord promu une « ville compacte » pour contrer les effets délétères de l'étalement urbain. Depuis la fin des années 1990, les dérèglementations de la loi d'urbanisme, de la loi sur le transport ferroviaire et les réformes de la décentralisation – votées dans une logique de rationalisation des investissements publics et privés –, ont toutes trois soutenu la concentration de la population et des capitaux dans les quartiers centraux des métropoles. À l'intérieur des trois sphères métropolitaines de Tōkyō, Ōsaka-Kyōto-Kōbe et Nagoya, la montée en puissance des discours valorisant la redensification des

centres-villes a ainsi accompagné la requalification de quartiers d'affaires et touristiques autour des grandes gares terminales. La richesse économique, humaine, matérielle, symbolique s'agglomère dans ces territoires jugés prioritaires pour le maintien de la compétitivité globale du Japon. Des traits hérités du « développementalisme » d'après-guerre (domination de la capitale sur les périphéries, soutien au secteur du BTP, goût pour l'innovation ingénieriale et technicisme) se retrouvent ainsi hybridés par le dogme de la compétitivité dans la gestion urbaine (canalisation des investissements vers les territoires compétitifs, mise en valeur du savoir-faire des entreprises japonaises dans le cadre de grands projets urbains, pour une exportation sur les marchés étrangers, etc.). En ce sens, la distribution géographique du déclin périurbain actuel peut être interprétée comme une manifestation spatiale de la transition néolibérale du capitalisme japonais et de ses institutions depuis les années 1980.

► ... et premier frein à un « rétrécissement intelligent » de la ville

La « ville compacte » garante d'une ville praticable par les seniors tient une grande place dans les discours officiels. Les experts de l'aménagement défendent une ville « que l'on peut parcourir en marchant » afin de renouer des liens de proximité. Pourtant, jamais les difficultés d'accès aux services n'ont paru si élevées. En 2011, un sondage révélait que 17,1 % des plus de 60 ans éprouvaient des difficultés quotidiennes pour faire leurs courses, contre 11,6 % en 2001. C'est qu'en dépit des vertus attribuées à la compacité urbaine, plusieurs mesures simultanées contribuent à dévitaliser les banlieues. Les points chauds de la rénovation urbaine, par exemple, accentuent l'obsolescence des territoires situés en dehors des processus de régénération, même situés à faible distance. La réduction par fusion du nombre de communes dans le pays, passé de 3 232 en 1999 à 1 727 en 2010, a également incité les collectivités à limiter leurs équipements en double. L'éloge de la ville compacte cautionne aussi souvent une politique d'attractivité permettant aux territoires centraux d'augmenter leurs recettes fiscales en attirant de nouveaux ménages, au détriment de territoires périphériques qui, en perdant des résidents, ne peuvent dégager les fonds nécessaires à l'organisation de leur propre rétrécissement intelligent.

En contrepartie d'ailleurs, certains acteurs périurbains arbitrent en faveur de politiques tournées vers le pavillonnaire haut de gamme, destiné à stabiliser le peuplement et stimulant d'autant l'étalement urbain. Des mesures récentes atténuent tout de même le phénomène : en 2014, le législateur japonais a donné aux municipalités le droit d'ordonner la démolition de maisons vacantes menaçant le bien-être des riverains, et les projets de révision de la taxation foncière (qui encourageait le lotissement de terrains vacants) sont en cours ; des mesures compensatoires sont mises en place dans des zones-test (promotion du tourisme rural, maintien de réseaux de transport radiaux, etc.).



Evolution de la population totale par commune dans la région du Kansai depuis 2000

Ces mesures ne sont toutefois applicables qu'en dehors des sphères métropolitaines de Tôkyô, Ôsaka-Kyôto-Kôbe et Nagoya, où vivent toujours plus de 65 millions d'habitants.

En résumé, le cas du Japon montre que le déclin périurbain ne présente pas que des opportunités, comme celle de réduire l'artificialisation des sols. L'adoption par les pouvoirs urbains de la rhétorique de la ville compacte légitime une rationalisation des investissements en direction des territoires performants, et en filigrane, c'est le délaissement des banlieues sans atouts touristiques ou récréatifs qui est admis. Il importe donc que les politiques de compacité urbaine intègrent mieux la banlieue à leurs perspectives pour éviter la hausse du nombre de ménages isolés, pour préserver une agriculture locale et coopérative, pour le secteur du tourisme et des loisirs.

Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

Coordination

Bertrand Vallet

Rédaction

Béatrice Durand

Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

Chargé de l'action au Puca

Patrice Aubertel

Plan urbanisme construction architecture
 Tour Pascal B
 92055 La Défense cedex
 Tel. : 01 40 81 24 72
 www.urbanisme-puca.gouv.fr

ISSN : 2427-8912

Demande d'abonnement auprès de : christophe.perrocheau@i-carre.net



[Pour en savoir plus]

« Métropole de l'endroit et métropole de l'envers, décroissance urbaine, vieillissement et mobilité dans les périphéries de l'aire métropolitaine d'Osaka, Japon », thèse soutenue par **Sophie Buhnik** à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne - UMR 8504 Géographie-Cités, sous la direction conjointe de Natacha Aveline et Sylvie Fol.

Pour plus d'information concernant le Prix de thèse sur la ville, voir le [document de synthèse de l'édition 2016](#).