

Extrait de :

Trimestriel n° 60 1/2004 (mars)

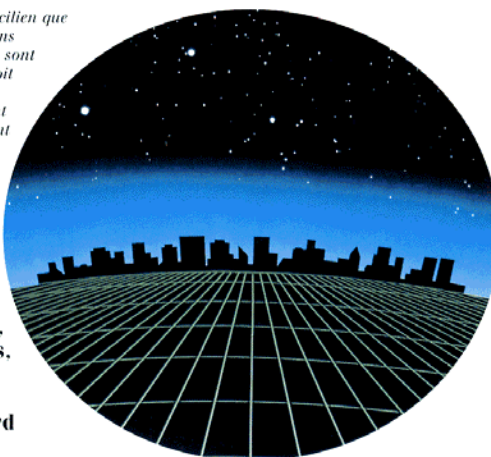
Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION

Villes nouvelles : le tournant du politique

D'un projet initial d'aménagement (plus francilien que national), partiellement inspiré des New Towns britanniques, les villes nouvelles françaises se sont banalisées et rentrent aujourd'hui dans le droit commun. Si leur succès semble plus mitigé en province qu'en région parisienne, elles tendent toutes à devenir de « vraies villes », partageant les mêmes problèmes d'image, d'identité, de développement économique et social, ou de "renouvellement urbain". Elles sont aussi confrontées au même défi, éminemment politique : celui de forger — de façon plus ou moins volontaire — un « vivre ensemble » et un véritable projet démocratique d'agglomération. Un pari qui est loin d'être gagné...

**J.-Eudes Roullier, Guy Baudelle,
Pierre Merlin, Laurent Davezies,
Daniel Béhar, Philippe Estèbe,
Didier Vanoni, Anne Sauvayre,
Bernard Granié, J.-M. Stievenard
J.-J. Fournier, Roger Cadalbert**



Quelles évolutions pour la FPT ?

Il semble que l'organisation existante de la FPT révèle des capacités d'adaptation aux défis du "management" territorial. Mais une vision claire des besoins à venir des collectivités implique un certain nombre de choix stratégiques en matière de décentralisation...

Hugues Clepkens, Jacques Fialaire

ISSN 2-000672-36-X - 12,20 €



9 782909 872360

La ville nouvelle en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu

Daniel BEHAR

A l'heure du retour progressif au droit commun des villes nouvelles, il est de bon ton de porter un jugement quant à la réussite, ou à l'échec éventuel, d'une intervention publique dont le volontarisme reste exceptionnel.

Le débat tourne alors autour d'une question première : les villes nouvelles sont-elles devenues de vraies villes ? Leurs objectifs démographiques ont-ils été atteints ? Ont-elles permis un rapprochement domicile-travail ? ...

Pour contribuer à éclairer ce débat, il est apparu opportun¹ de revenir aux intentions initiales de ce projet politique.

Outre que ce regard rétrospectif invite à moins apprécier les villes nouvelles pour elles même, que comme un outil au service d'un « projet » pour l'Ile de France, il suggère qu'un malentendu profond a accompagné toute l'histoire des villes nouvelles.

Conçues comme des centres urbains au sein de l'espace francilien, elles ont été fabriquées et vécues en référence à l'idéal de « vraies villes ». Ce malentendu est sans doute à la source des multiples ambiguïtés qui ont scandé leur histoire et peut être éclairé-t-il en partie la fonction en demi-teintes qu'elles occupent aujourd'hui ; celle des « villes moyennes en Ile de France » ?

¹ Cet article s'appuie sur un survey bibliographique réalisé avec Philippe ESTEBE et Sophie GONNARD, dans le cadre du Programme « Histoire et évaluation des villes nouvelles » à paraître.

Villes nouvelles ou centres urbains : retour sur un malentendu

Comme chacun sait, le projet des villes nouvelles en Ile de France a été élaboré et conduit par le District de la Région Parisienne, au travers du Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne, de 1965.

Evidente, cette proposition mérite un instant d'arrêt. En effet, elle signifie qu'il n'y a jamais eu une politique spécifique des villes nouvelles, mais un instrument au service d'une politique d'organisation régionale. On a beaucoup glosé à propos de l'hypothèse sur laquelle reposait cette politique : 14 millions d'habitants à la fin du siècle. Au-delà du nombre affiché, cette hypothèse a un sens plus profond : elle marque une rupture du point de vue des intentions publiques. Les villes nouvelles ne sont plus convoquées —à l'instar de leur avatar antérieur du PADOG²— pour tenter de rétablir un meilleur équilibre entre Paris et le reste du territoire, dans une perspective « gravieriste »³ d'aménagement du territoire national.

Des centres urbains pour organiser la croissance de la région parisienne

Il s'agit davantage d'accepter cette perspective de croissance, pour Paris comme pour le reste du territoire et de tenter de l'organiser. C'est là le rôle premier assigné aux villes nouvelles : concrétiser une logique d'organisation volontariste de la croissance de la région parisienne. C'est en ce sens qu'il s'agit de « centres urbains nouveaux » visant à introduire de l'ordre dans le désordre.

Le parti pris stratégique est clair : moins réduire, qu'organiser la croissance de la région parisienne, tout en évitant un risque majeur, celui de sa fragmentation socio-économique, car la condition de la performance parisienne, c'est l'« unité de son marché de l'emploi » (SDAURP).

Ce parti pris stratégique explique alors les différents principes qui guident le projet villes nouvelles proprement dit :

Une localisation en continuité de l'agglomération

Il s'agit de ne pas renouveler ce qui est considéré par P. Delouvrier comme « l'erreur anglaise ». En effet, « la notion de continuité me paraît capitale... de façon à ce que l'unité complète de la région soit sauvegardée »⁴ ;

La ville nouvelle doit être une ville dans l'agglomération.

Une articulation étroite avec le réseau de transports

Pour garantir ce parti pris d'intégration à l'agglomération, chaque ville nouvelle doit être fortement reliée au centre de Paris mais aussi au reste de la région. En effet, « c'est le réseau des transports urbains qui crée l'unité du marché de la main d'œuvre » (SDAURP).

Des centralités intermédiaires

Là encore, le SDAURP est explicite : « entre le centre de Paris et le centre de quartier ou de commune, c'est le niveau intermédiaire qui manque, (il faut donc) constituer des centres urbains nouveaux qui aient vocation à desservir 300 000 à un million de personnes ». Desservir, et non pas grouper, la nuance est de taille, l'objectif quantitatif assigné aux villes nouvelles n'est pas fixé en termes de population résidente mais de bassin desservi.

On comprend mieux la difficulté à évaluer la réussite des villes nouvelles et le procès infini qui en découle, dès lors que leur objectif est moins l'accueil que la desserte. !

² Les 4 « M » : Mantes, Meaux, Melun et Montereau dans le cadre du Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la région parisienne PADOG – 1960.

³ JF. GRAVIER, *Paris et le désert français*, Flammarion, 1947.

⁴ P. DELOUVRIER, in L. MURARD et F. FOURQUET, *Naissance des villes nouvelles*, 1976.

Un équilibre habitat/emploi

On est là sans doute devant le « nœud » du malentendu. Pour les concepteurs des villes nouvelles, la constitution de ces centralités nouvelles exige d'y implanter des activités et par conséquent de rechercher un équilibre entre l'habitat et l'emploi.

Mais cet équilibre ne passe pas nécessairement par un rapprochement domicile-travail. Alors que ce rapprochement —vivre et travailler sur place— constitue un des traits majeurs de la « ville », telle qu'on l'imagine habituellement, le SDAURP évoque cette éventualité seulement comme une des facettes possibles de l'équilibre habitat/emploi recherché.

Une spécialisation relative de chaque centre

Sur ce plan aussi, la référence à la notion de centralité, et non de ville, est déterminante. Que doit-on trouver dans ces centres ? Quelles doivent être leurs fonctions ?

Un double principe est proposé. Il s'agit certes en premier lieu de garantir leur polyvalence, mais aussi d'affirmer pour chacun sa personnalité propre, au travers de la localisation de tel ou tel grand équipement, « unique » ou presque, à l'échelle de l'agglomération parisienne, là une université, ici une préfecture...

Quelle exceptionnalité ?

L'exceptionnalité du projet des villes nouvelles a toujours été revendiquée et fait plutôt consensus. Mais, au vu de ce rapide retour sur les intentions initiales, cette exceptionnalité doit être revisitée. Elle consiste en effet moins qu'on le pense dans la volonté de création ex nihilo de villes pour freiner la croissance parisienne.

Cette exceptionnalité a deux dimensions. Du point de vue du contenu, le projet de villes nouvelles est exceptionnel, en ce qu'il s'inscrit en rupture de la pensée « décentralisatrice » dominante à l'époque. Rééquilibrer la province et Paris ne constitue pas un objectif des villes nouvelles, même si organiser la croissance parisienne ne peut pas nuire au développement de la province.

Du point de vue de la posture d'action publique, le projet des villes nouvelles ne cherche pas à afficher un volontarisme à contre courant mais au contraire à accompagner les tendances démographiques pour les infléchir et les maîtriser

Il faut en quelque sorte, à propos des villes nouvelles, nuancer le mythe du volontarisme gaullien !

Mais si le concept d'origine est clair et explicite, l'histoire des villes nouvelles l'est moins. En effet, si P. Delouvrier précisait « le mot villes nouvelles a été choisi, à condition qu'on sache que ces villes nouvelles ne sont pas des villes nouvelles autonomes au sens où on fait Brasilia, mais que ce sont des cités anti-banlieue, tout en restant banlieue d'une agglomération principale »⁵, cet avertissement n'a guère été entendu.

Un premier malentendu est lié au nom. On prononce « villes nouvelles », mais ça s'écrit « centres urbains nouveaux ». Autrement dit, le terme de « ville » entretient la confusion volontaire entre deux conceptions de l'objet. Une conception volontariste, consistant à créer, à l'anglaise, des villes autonomes, dotées d'un ensemble complet de fonctions, susceptibles d'accueillir une population importante ; une conception « délouvriériste » consistant à concevoir des centres urbains destinés, pour partie à accueillir de la population nouvelle mais surtout à desservir par les emplois et les services, une population croissante.

Un deuxième malentendu vient se greffer, lié cette fois à l'intention de fond. Tout le monde pense « aménagement du territoire » alors que Delouvrier et son équipe veulent « aménager la région parisienne ». Autrement dit, dans un climat de décentralisation, de métropoles d'équilibre, de réduction du poids de Paris dans l'ensemble national, l'équipe du district choisit de structurer la Région parisienne en fonction d'un horizon de croissance démographique dont on ne sait s'il est seulement prévu ou pour partie souhaité. On ne cesse de lui reprocher cette option au nom de l'équilibre. Le terme de « ville nouvelle » fait alors l'objet d'un retournement : si l'on avait voulu faire de « vraies » villes nouvelles, alors il les aurait fallu plus loin de Paris ; on aurait ainsi fait d'une pierre

⁵ P. DELOUVRIER, in L. MURARD et F. FOURQUET, *Naissance des villes nouvelles*, 1976.

deux coups. Premier coup : en les éloignant de Paris, on leur donnait une chance supplémentaire de devenir de « vraies » villes ; deuxième coup, en les éloignant de Paris, on participait à la grande entreprise de rééquilibrage du territoire.

Ce double malentendu va structurer l'histoire et les avatars des villes nouvelles durant trois décennies.

Des centres urbains parmi d'autres

S'inscrire dans les tendances pour d'autant mieux les infléchir : tel est donc le parti pris initial qui justifie et structure le projet villes nouvelles. A mesure que le temps passe, les villes nouvelles paraissent davantage s'inscrire dans les tendances régionales que les infléchir, et ce d'autant plus que l'intention qui les portait va se diluer.

Inscription régionale et localisation

Sur quelque plan qu'on les observe, les villes nouvelles paraissent refléter les tendances régionales. Ainsi sur le plan démographique, leur développement paraît répondre à la dynamique de croissance francilienne, mais au prix d'un double décalage : chronologique d'abord, en ce que leur performance est meilleure en seconde période (1975 – 2000) lorsque la croissance est plus faible que lors de la première. Le décalage tient aussi à la dynamique de cette croissance : il s'agit davantage pour les villes nouvelles de gérer le desserrement parisien que l'apport de la province.

L'observation vaut en matière d'emploi. Si les villes nouvelles ont regroupé près de la moitié des emplois nouveaux créés en Ile de France entre 1975 et 1990, cette croissance reflète la dynamique économique globale de l'Ile de France et la tendance à la désindustrialisation et à la tertiairisation. Ce constat doit cependant être nuancé en fin de période, les villes nouvelles conservant sans doute un profil plus productif que l'ensemble francilien⁶.

Enfin, il est évident qu'en matière de mobilité, les habitants des villes nouvelles n'ont pas de comportement différent de ceux du reste de la seconde couronne. L'automobilisation constitue la tendance lourde.

S'intégrant aux tendances régionales, les villes nouvelles s'inscrivent aussi dans le local. Ainsi, globalement, si les villes nouvelles polarisent le desserrement en seconde couronne, elles suscitent ensuite un desserrement de proximité autour d'elles. Autrement dit, elles s'inscrivent dans le local —la seconde couronne— en y jouant un rôle de pompe aspirante et refoulante.

Par contre coup, chacune d'elles tend à se spécialiser, en reflétant la dominante socio-économique du grand quadrant angulaire dans lequel elle s'inscrit. Ainsi⁷, Saint Quentin en Yvelines tire parti de la dynamique favorable de son quadrant et reflète sa spécialisation (conception – gestion), tandis que Marne la Vallée ou Evry conservent longtemps la dominante logistique de leur environnement.

Comment interpréter ce double processus d'intégration dans les tendances régionales et d'inscription dans le local des villes nouvelles ? En se référant aux intentions initiales, on peut penser que sans doute les villes nouvelles ont polarisé la croissance francilienne mais que probablement cet effet de polarisation produit par les villes nouvelles ne leur est pas exclusif, d'autres sites participant de plus en plus de cette polarisation, à mesure que les intentions publiques en la matière se diluent.

Du polycentrisme par les villes nouvelles, au multcentrisme généralisé

Dans le SDAURP de 1965, les villes nouvelles constituent le levier exclusif pour aller vers un polycentrisme de la région parisienne. Peu à peu, si le principe est maintenu, d'autres centralités sont mises en avant. On passe ainsi du polycentrisme à un « multcentrisme » généralisé.

Dès 1975, première inflexion, si la primauté des villes nouvelles est confirmée, les pôles restructurateurs de banlieue, au sein même de l'agglomération sont simultanément mis en avant.

⁶ Cf. infra, article Laurent DAVEZIES.

⁷ P. BECKOUCHE, F. DAMETTE, E. VIRE, *Géographie économique de la région parisienne*, Paris : CNRS, Univ. Paris I, STDE, DREIF, CDU 36 212 ou IA 39 066, 1997.

Puis, les multiples documents publics, Livres Blancs produits dans les années 80 et 90 vont souligner l'émergence de nouveaux pôles, en particulier ceux de Roissy et du Plateau de Saclay.

Enfin, dernier document officiel en date, le SDRIF de 1994 agrège ces différentes évolutions, réaffirme le principe du polycentrisme, tout en déclinant les multiples catégories y afférent : les territoires d'envergure européenne (Paris – La Défense – Roissy – Marne la Vallée – Massy Saclay), les secteurs en redéveloppement de la proche couronne (Seine Amont – Plaine de France...), les villes nouvelles, sans oublier les villes trait d'union (Mantes la Jolie – Meaux...) et les villes-cœur de la couronne rurale.

Enfin, le contrat de Plan 2000 - 2006 confirme cette orientation en affichant dix sites prioritaires répartis sur le territoire régional, dont Marne la Vallée et Sénart pour les villes nouvelles.

Au fil des intentions publiques, les villes nouvelles deviennent des pôles parmi d'autres. Dans un contexte de développement démographique et urbain ralenti, où l'action publique se tourne vers le renouvellement urbain —« refaire la ville sur la ville »— la catégorie villes nouvelles n'a plus le monopole de la volonté d'organisation polycentrique de l'espace régional.

Faut-il alors suivre M. Rousset Deschamps⁸ et observer que « en proposant des types de centralités répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain, le SDRIF fait le choix d'une politique d'offre de centralité qui vise à doter à toutes les parties de l'espace urbain d'un accès à l'urbanité » ? ou considérer comme G. Burgel⁹ que la « multipolarité est partout... au risque d'être nul part sinon à Paris » ?

La ville revendiquée

Alors que la position des villes nouvelles en tant que pôles prioritaires d'organisation de la région se banalise, la référence à la logique de villes prend peu à peu de la consistance. Aussi bien l'Etat que les acteurs locaux cherchent progressivement à en faire de « vraies villes ».

Comme pour tous les autres éléments du projet territorial gaullien, la rupture, du point de vue des intentions de l'Etat, est rapide. Dès 1974, le constat d'échec relatif suggère ce « changement de pied » : l'objectif n'est pas atteint, parce qu'on n'assure pas du travail à la majorité de la population sur place. Dès lors, certes, il s'agit de développer et d'achever les villes nouvelles, mais cela signifie, en faire des villes comme les autres.

Cette position s'explique en partie par le changement de contexte, la crise économique et le ralentissement démographique qui justifient que les villes nouvelles constituent moins un outil d'organisation durable de la croissance urbaine qu'un objet à terminer. Au-delà, ce changement de perspective de l'Etat central, correspond au glissement progressif de l'attitude des autres acteurs publics. Les considérations locales prennent peu à peu le dessus. Pour les élus qui prennent pied dans ces nouveaux espaces politiques, comme pour les aménageurs —quel que soit leur attachement missionnaire au grand dessein initial. Il s'agit bien de « faire des villes ».

En premier lieu, le désengagement implicite de l'Etat central renforce par contre coup la convergence d'intérêt entre les élus et les représentants locaux de l'Etat au sein des Etablissements Publics d'Aménagement. Ces techniciens de l'Etat acceptent d'autant plus aisément de se rallier au modèle de référence des élus locaux (des vraies villes) que cela correspond en réalité davantage au tropisme de l'aménageur (faire la ville) que le projet initial de l'équipe Delouvrier.

C'est ce qu'illustre dès les années 70, la course à l'innovation architecturale menée au sein des villes nouvelles, leur transformation progressive en terrain d'expérimentation architecturale et urbaine. De manière somme toute naturelle, le projet villes nouvelles, qui relevait au départ d'une logique d'aménagement du territoire (moins national que régional) évolue vers une logique d'aménagement urbain.

A mesure de leur développement et de l'arrivée de nouvelles populations, il faut bien évidemment d'abord répondre à la demande sociale locale, en termes d'équipements et de services, avant d'espérer satisfaire aux objectifs régionaux. Autrement dit, le processus spontané de recentrage vers une conception urbanistique des villes nouvelles va directement à l'encontre du projet initial d'en faire

⁸ M. ROUSSET-DESCHAMPS, « La métropole parisienne et la planification stratégique », *Villes en parallèle*, n°30-31, 2000.

⁹ G. BURGEL, *Paris, avenir de la France*, Paris : l'Aube, 195p., IA 40607, 1999.

des centres urbains pour et au sein de l'agglomération. En effet, il ne s'agit plus de concevoir un centre pour un tissu urbain qui lui serait extérieur, mais de fabriquer, au sein d'une agglomération nouvelle, à la fois un centre, et ses propres périphéries (plus faibles densités...).

Des villes moyennes en Ile de France

Ainsi progressivement la logique de production de la ville, et de ses équipements, prend le pas sur le souci de desserte du territoire. Il n'est qu'à observer la question universitaire.

On l'a vu, cet objet constituait un des aspects du projet initial de spécialisation des villes nouvelles au sein de l'agglomération. Or, lorsque cet objectif a été mis en œuvre au travers du Plan Université 2000, sa logique avait radicalement changé. A l'exception notable du cas de Marne la Vallée, les universités en villes nouvelles constituent moins un élément d'un système régional qu'un facteur de construction de centralités locales.

C'est à la fois ce que l'on peut constater en termes de bassins de recrutement et ce qui est énoncé par les acteurs concernés : il faut répondre aux besoins locaux de formation. Mais surtout, l'université en villes nouvelles est d'abord conçue comme un levier pour construire « l'urbanité » locale.

Si l'université doit être dans la ville, c'est qu'on espère produire la ville par l'université. L'équipement universitaire cristallise la réalisation des centres villes en villes nouvelles et les étudiants constituent un vecteur essentiel de l'animation urbaine.

Cherchant ainsi, à toutes forces, à créer de vraies villes, les acteurs locaux vont être en quelque sorte dépassés par leur succès. Avec le temps, les villes nouvelles acquièrent une complexité sociale et spatiale qui les fait tendre vers ce statut de « vraies villes ».

Elles ne sont plus seulement une étape dans un parcours résidentiel, mais elles peuvent aussi offrir une diversité suffisante pour que s'organise en leur sein cette mobilité résidentielle. Elles connaissent alors des processus de différenciation sociale et spatiale qui entraînent des phénomènes de ségrégation et —consécration suprême ?— l'inscription de certains quartiers dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Cet aboutissement constitue d'une certaine façon le signe de la banalisation des villes nouvelles, tout en soulignant leur spécificité de « villes moyennes », mais en Ile de France. En effet, elles voient se conjuguer un problème ordinaire de la ville contemporaine : la concentration spatiale de la fragilité socio-économique dans certains quartiers, et une difficulté propre à leur place en Ile de France : la constitution d'espaces d'incivilités induits par leur centralité dans l'agglomération¹⁰.

CONCLUSION

Ce rapide survol de l'évolution politico-administrative des villes nouvelles n'a pas qu'un intérêt historique. Il permet, nous semble-t-il, de jeter les bases d'un débat évaluatif sur ce projet. En effet, il ne s'agit plus d'opposer une appréciation qui jugerait les villes nouvelles en tant qu'objet à une analyse qui privilégierait leur fonction de levier d'aménagement. Aucune des deux ne serait à elle seule pertinente.

A première vue, on pourrait considérer qu'eu égard à la prégnance dans l'imaginaire sociale et politique de la notion de « villes », c'est à cette seule aune qu'il faudrait apprécier les villes nouvelles, et sans doute leur succès relatif. Mais paradoxalement, l'évolution du contexte, l'affirmation du processus de métropolisation francilienne, sa « globalisation » invite simultanément à réévaluer le référentiel initial, celui des centralités au sein de l'agglomération.

Autrement dit, c'est bien la combinaison de ces deux référentiels qui constitue la singularité dans la durée des villes nouvelles en Ile de France. Conçues comme des centres urbains dans une perspective d'aménagement régional, elles ont grandi et mûri comme des villes, dans une perspective largement autocentrée. Les interférences de ces deux logiques peuvent constituer une grille de lecture de la situation actuelle des villes nouvelles dans l'espace francilien, et dessiner la figure inédite de « villes de métropole », qui ne sont ni tout à fait de simples « pôles » spécialisés (à la différence de

¹⁰ D. BEHAR, R. EPSTEIN, « Exclusions et quartiers en difficulté, ou les aléas de la politique de la ville », *Urbanisme*, n°301, 1998.

La ville nouvelle en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu

la Défense, de Roissy ou de Saclay par exemple), ni des buttes témoins nostalgiques de la ville moyenne presque provinciale (comme Meaux, Melun ou Etampes), ni non plus des communes de banlieue, aussi identifiées soient-elles (comme Saint-Denis par exemple).