

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

Les villes nouvelles franciliennes : un laboratoire politique ?

Philippe ESTEBE

La création des villes nouvelles en Île-de-France ne se situe pas seulement dans un « grand dessein » planificateur. Il s'agit d'un objet complexe qui participe du projet de modernisation de la France des années 1960. En ce sens, elles comportent, dès l'origine, une dimension politique. On peut même considérer que, derrière la logique d'exception qui préside à l'organisation des formes du pouvoir de décision au sein de chaque ville nouvelle (le fameux couple Etablissement public – Syndicat communautaire d'agglomération nouvelle) se profile un souci d'exemplarité. Non seulement il s'agit de produire un objet urbain nouveau, mais encore il s'agit de concevoir une méthode de production susceptible de participer de la rénovation des formes et des modes d'exercice du pouvoir local. Pourtant, le destin de cette formule de gouvernement local paraît, avec le recul, paradoxal : s'il a eu des effets sur la structuration du système politique francilien, c'est de manière indirecte, comme « porte d'entrée » du parti socialiste en Île-de-France. En revanche, la dimension d'exemplarité que comportait le modèle, notamment dans les anticipations qu'il portait en matière d'intercommunalité et de partage des ressources fiscales, est restée confinée au périmètre restreint des quelques élites locales qui ont partagé le pouvoir dans les syndicats d'agglomération nouvelle, jusqu'à leur extinction, à la fin des années 1990. Il n'y a guère eu de diffusion « horizontale » du modèle : celui-ci a même servi de repoussoir. Cette situation contradictoire trouve aujourd'hui son paroxysme : à l'heure où l'Île-de-France rattrape son retard dans le domaine de l'intercommunalité, en se livrant à une joyeuse et désordonnée prolifération de communautés d'agglomération, la fin du statut particulier des villes nouvelles les laisse dans une situation incertaine, comme si elles ne parvenaient pas à remobiliser leur acquis pour « rebondir » dans un contexte territorial en mutation. Comme si l'exemplarité politique des villes nouvelles ne tenait, en fin de compte, qu'à leur rapport privilégié à l'Etat central dont la tutelle bienveillante leur avait interdit de vivre leur vie de collectivités territoriales ordinaires.

Pour avoir anticipé l'histoire, les villes nouvelles ne sont-elles pas désormais condamnées à la revivre ?

L'Etat dominateur ou l'Etat pédagogue ?

L'intention politique n'est pas immédiatement apparente dans les propos des promoteurs des villes nouvelles. Elle avance sous couvert instrumental : il s'agit de concevoir le mode de gouvernement le plus efficace compte tenu de l'objectif recherché. La technique de l'établissement public est donc privilégiée comme étant l'instrument qui permettra à la fois de piloter mais aussi d'effectuer les opérations financières, foncières et d'aménagement nécessaire à la réalisation du projet. On aurait tendance donc à considérer les villes nouvelles comme le fleuron d'une intervention directe de l'Etat sur le territoire, un témoignage de l'idéal rationnel et de la toute puissance de l'Etat « modernisateur ». La suite de l'histoire des villes nouvelles serait celle d'une prise de pouvoir progressif des élus et, pour beaucoup, d'une « perte » de la force initiale.

Un projet de transformation de la gestion locale

La réflexion initiale sur le modèle d'action publique le plus efficace pour lancer les villes nouvelles a été marquée par le contre modèle des ZUP et s'inscrit contre le système « caisse des dépôts » : « Comment les communes qui s'agrandissaient assez rapidement avaient procédé jusque là ? Elles avaient opéré en ayant recours à la Caisse des dépôts et consignations, qui créait une société d'économie mixte. La commune se déchargeait pratiquement de l'acte de construire (...) et c'est la Caisse des dépôts qui faisait tout avec un système très centralisé. Nous avons pensé qu'en région parisienne, il n'était pas bon d'employer ce système et qu'il fallait un établissement public aménageur dont le conseil d'administration serait composé par moitié d'élus locaux et de représentants des Ministères intéressés »¹. De la même façon que, du point de vue urbain, les villes nouvelles ont été conçues comme l'antithèse des ZUP, il s'est agi de concevoir une action publique qui rompe avec un

¹ Paul Delouvrier (2003) *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969)*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, p. 158-159.

modèle qui apparaissait comme trop centralisé. Mais quel pouvait être le cadre territorial de l'exercice des établissements publics d'aménagement. Autrement dit, comment travailler avec les collectivités locales ? Les acteurs du district, dont Paul Delouvrier, étaient partisans de la création de « communes nouvelles » par fusion des communes existantes. « Comme il n'y a pas d'habitants, ou très peu, il fallait un conseil municipal composé de gens désignés, puis, au fur et à mesure que les habitants arriveraient, on remplacerait les gens désignés par des élus. »² Au-delà des différentes péripéties, ce qui est frappant dans l'intention originelle n'est pas tant la volonté d'imposer un point de vue unique, celui de l'Etat qu'au contraire celle de « travailler avec les élus locaux ». Plus que d'une étatisation, le projet des villes nouvelles participe en fait d'un processus de modernisation du pouvoir local, dans lequel il ne s'agit pas d'enlever le pouvoir aux élus mais de les conduire à changer d'échelle et de pratiques. Pour autant, il est évident qu'à l'origine, les « élus n'étaient pas demandeurs » et préféreraient s'en remettre à l'Etat et à l'établissement public d'aménagement pour conduire les opérations. Cela, d'autant plus que la tension apparaît vite sur le thème des expropriations : les élus se font les défenseurs des propriétaires et des agriculteurs. Aussi la Loi Boscher de 1970, portant statut des villes nouvelles, est-elle un compromis à front renversé, si l'on peut dire. Non pas un compromis entre un pouvoir tout puissant et des élus qui revendiquent leur territoire mais, au contraire, un compromis entre une volonté centrale d'impliquer les élus et un désintérêt local (ou, plus probablement, une crainte des élus ruraux de ne se voir débordés par les enjeux). D'où ce curieux mélange d'avancée moderne (par exemple, la mise en commun des taxes) et de protection (par exemple, le double régime des communes divisées entre le secteur ville nouvelle et le reste de leur territoire). Cependant, cette loi instaure les fondamentaux du « modèle » des villes nouvelles : la cohabitation entre un établissement public d'aménagement (EPA) et un syndicat communautaire d'agglomération nouvelle (SCAN) ; un conseil d'administration de l'EPA où se coudoient des élus et des représentants des ministères ; un SCAN fonctionnant selon les règles classiques de l'intercommunalité syndicale, avec des délégués des communes.

Dans la pratique, du fait du désintérêt relatif des élus, voire de leur méfiance ou de leur hostilité, les EPA ont joui, pendant de longues années, d'une autonomie considérable. La loi Boscher a en effet fonctionné comme une sorte de piège pour les élus : la plupart d'entre eux est restée campée sur le noyau villageois préexistant, où ils pouvaient jouir de l'autonomie municipale et ont laissé le champ libre aux EPA sur la partie de leur commune classée en zone d'agglomération nouvelle. Pour les « faiseurs de villes » qui avaient rejoint les EPA, ces années furent les plus heureuses.

La prise du pouvoir par les élus ou la constitution d'un laboratoire privilégié ?

La suite de l'histoire est souvent racontée comme une prise progressive de pouvoir par les élus issus des « nouvelles couches moyennes » qui peuplent les villes nouvelles au cours des années 1970. On trouve les échos de ce récit aussi bien du côté des urbanistes et des ingénieurs des EPA que de celui des nouveaux élus de l'époque. Comme dans d'autres villes moyennes françaises, les élections de 1977 représentent un tournant, où les élus ruraux se trouvent, presque partout, remplacés par des salarités proches de la gauche socialiste. A la différence de leurs prédécesseurs, ils se considèrent comme porteurs du projet des villes nouvelles, qui rencontrent les aspirations du « socialisme à visage urbain ». C'est paradoxalement avec ces élus que monte la tension face aux EPA. A l'évidence, des batailles ont opposé les élus issus de 1977 aux EPA, et certaines ont été âpres. Ces batailles ont eu pour résultat d'asseoir la présence des élus au cœur du projet des villes nouvelles. On ne peut cependant souscrire à un récit qui se contenterait d'affirmer que les élus ont enlevé le pouvoir aux EPA. Dans les faits, les conflits aboutissent à un régime de cogestion entre élus et EPA, scellé par un accord profond sur la nature et les ambitions du projet de ville nouvelle.

La loi Rocard de 1983³, donne un cadre légal à ce qui, à bien des égards, apparaît comme un club privilégié, réunissant élus et techniciens « modernes ». Les communes sont réunifiées sous un seul régime, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), la mise en commun de la taxe professionnelle est généralisée, la montée en puissance des villes nouvelles apporte des fonds, l'accès direct à l'Etat facilite les projets, la notion d'intérêt communautaire ouvre de larges marges de manœuvre au couple SAN – EPA. Du même coup, la tension se déplace : dans la plupart des villes nouvelles, au cours des années 1980 et 1990, elle oppose plus les communes au SAN que celui-ci à l'EPA.

² Idem, p. 157

³ La loi Rocard, est plus proche, dans son esprit, du rapport d'O. Guichard, *Vivre ensemble*, que de la loi Defferre qui ne touche pas aux fondamentaux du pouvoir local (périmètre et fiscalité).

Un impact francilien relativement faible

Pourtant, lorsque l'on tente le bilan des villes nouvelles sur la structuration du pouvoir en Île-de-France, le rôle des villes nouvelles reste faible. De façon évidente, elles ont contribué à diversifier les forces politiques en présence en introduisant, entre le gaullisme et le communisme, le parti socialiste comme tiers. En constituant la porte d'entrée du PS en Île-de-France et en lui fournissant certaines de ses élites régionales et nationales, les villes nouvelles ont joué –du fait de leur sociologie particulière, de l'ambiance socio-politique « pionnière » des origines et de leurs aspects de laboratoire urbain- un rôle important dans la conquête du pouvoir régional francilien. D'autre part, les villes nouvelles ont, pendant un certain temps, jusqu'à la fin des années 1980, constitué un enjeu pour le conseil régional, dans la mesure où il s'agissait d'un objet moderne lui permettant de se distinguer des départements. Un moment important de l'impact francilien des villes nouvelles a sans doute été la création des universités en ville nouvelle qui a vu un alignement provisoire mais résolu des différents acteurs, des SAN à la région en passant par les conseils généraux. Enfin, les villes nouvelles ont indirectement participé à la constitution d'un régime de gouvernance régionale : la création et le développement des villes nouvelles va de pair avec le développement d'un réseau de transports régionaux qui donne à la SNCF et à la RATP un rôle éminent dans la structuration de l'espace francilien.

Une exemplarité décevante

En revanche, l'impact « horizontal » des villes nouvelles est faible, sinon nul. Elles n'ont, en particulier, eu aucun effet d'exemplarité sur le développement de l'intercommunalité en Île-de-France. Elles ont même eu plutôt un effet de repoussoir, alors même que la situation urbaine en grande couronne pouvait paraître a priori plus favorable au développement de l'intercommunalité que le « magma » urbain de la petite couronne. Lors de l'application de la loi Rocard, à partir de 1983, les périmètres des syndicats d'agglomération nouvelle ont été renégociés : dans certaines villes nouvelles, dont particulièrement Evry, nombre de communes en ont profité pour se retirer. Pendant une quinzaine d'années, les villes nouvelles ont, d'un point de vue politique, fonctionné comme une sorte de bulle, ou de club, isolée de leur environnement. L'hostilité des communes limitrophes, le désintérêt des conseils régionaux et le désinvestissement progressif du conseil régional ont renforcé cet état de fait, nourri par les rémanences de l'esprit pionnier qui animait les élus des SAN. Ceux-ci, soucieux avant tout de perpétuer leur situation exceptionnelle, leurrés peut-être par un rapport privilégié à l'Etat (nombre d'entre eux évoquent encore aujourd'hui les « lignes directes » qui les reliaient, du temps des gouvernements socialistes, aux différents ministères), ne se sont guère préoccupés du rapport de leur territoire à son environnement. A l'exception de certaines personnalités de niveau national, comme Alain Richard à Cergy, les présidents de syndicats d'agglomération nouvelle, (et leur qualité personnelle n'est pas mise en cause) se sont avant tout soucieux de faire fructifier le fabuleux capital que l'investissement exceptionnel des années 1970 leur avait légué. Il faut dire, à leur décharge que la décennie 1985-1995 est singulièrement favorable pour les villes nouvelles, car, après les habitants, c'est le temps où elles accueillent les activités qui, avec un temps de retard, suivent le desserrement résidentiel métropolitain. Pourquoi se soucier d'investir le système politique territorial alors que le navire tient son cap et que la cargaison se valorise chaque jour ?

Un autre élément a sans doute joué : alors que les villes nouvelles avaient, à l'origine, été conçues comme un instrument de l'aménagement de l'Île-de-France, les urbanistes et les élus se sont focalisés très vite sur une conception de plus en plus autonome de « la ville » devant croître et embellir pour elle-même en quelque sorte. Paradoxalement, c'est ce caractère de laboratoire urbain qui a, sans doute, le plus grevé la fonction de laboratoire politique sous-jacente dans le projet initial des villes nouvelles. Et on le comprend ; comme le déclare un élu de ville nouvelle : si l'on veut mener à bien un projet, il faut être réélu ; si l'on veut être réélu, il faut répondre à la demande des électeurs ; et ceux-ci ne se soucient guère de grands enjeux d'aménagement régional mais souhaitent tous les éléments qui leur permettent de se sentir chez eux.

Aujourd'hui, la situation actuelle des villes nouvelles est paradoxale : au moment où l'Île-de-France rattrape son retard sur le reste du territoire en investissant dans les communautés d'agglomération, la fin du statut spécifique des villes nouvelles (marquée, notamment par la disparition des établissements publics d'aménagement) provoque des crises internes et des incertitudes fortes sur leur avenir en tant que collectivités intercommunales. Le laboratoire, semble-t-il, s'est inversé.

Les failles du laboratoire

Plusieurs hypothèses explicatives ont été avancées face à ce constat de grande faiblesse de l'impact « civilisateur » des villes nouvelles sur la structure politique de l'Île-de-France.

La première est une hypothèse d'ordre sociologique. Le « laboratoire des années 1970 et 1980 » n'est-il pas en grande partie factice et fondé sur une sorte de bulle politique auto entretenue entre quelques élus qui tiennent le pouvoir intercommunal et des agents de l'Etat ? Autrement dit, le consensus social « pionnier », l'esprit ville nouvelle, n'ont-ils pas été largement exagérés ou, du moins, insuffisants pour constituer un socle social suffisamment solide garantissant une légitimité forte aux élus modernistes ?

La deuxième hypothèse est d'ordre politique mais renvoie aussi à des caractéristiques sociales et urbaines des villes nouvelles. L'intercommunalité a toujours été fragile et même, pour certains, factice, au sens où elle ne procédait pas d'un consensus communal. Plusieurs éléments auraient joué dans ce sens :

- Le premier élément consisterait dans ceci qu'à chaque étape (Loi Boscher, Loi Rocard), l'intercommunalité est plutôt imposée aux élus qu'elle ne procède d'un choix d'organisation de ceux-ci. Ceci expliquerait que, notamment, les SAN n'aient jamais pu parvenir au niveau de légitimité des intercommunalités « spontanées », même si leur statut correspondaient à une plus grande responsabilisation des élus.
- Le deuxième élément est que, traditionnellement, l'intercommunalité ne fonctionne qu'à condition qu'elle ne lèse pas les intérêts communaux. Elle doit apparaître comme une valeur ajoutée qui permet aux communes de réaliser plus et mieux que ce qu'elles ne feraient à elles seules. Il est vrai que les communes de ville nouvelle jouissent, grâce au système fiscal et au mode de management, d'un niveau de services largement supérieur aux communes de taille comparable. Mais cet avantage ne compense pas ceci que l'intercommunalité, en ville nouvelle, se situe d'emblée à un niveau d'ambition supra communal : les communes se sont trouvées et se trouvent encore enrôlées dans un projet qui les dépasse, contraintes de participer à l'édification de quelque chose qu'elles ne maîtrisent pas. D'où les tendances centrifuges permanentes, qui se marquent soit par des résistances larvées, soit par l'affirmation de l'identité communale « malgré » la ville nouvelle, soit par des défections (comme cela a été le cas au moment de la création du SAN d'Evry).
-

L'expérience du laboratoire

Les villes nouvelles ne constituent pas, autant qu'il peut apparaître, une catégorie homogène : elles se différencient autant du point de vue urbain que du point de vue politique. A grands traits, Cergy représente un exemple de réussite politique : son périmètre n'est pas contesté et elle devrait normalement rentrer dans le droit commun des communautés d'agglomération ; Saint Quentin en Yvelines est dans une situation similaire mais, compte tenu de sa situation spécifique, noue des liens plus étroits avec Versailles d'un côté et le plateau de Saclay de l'autre ; Marne-La-Vallée est en fait partagée entre trois syndicats d'agglomération nouvelle et ne constitue pas véritablement une unité politique ; Sénart, ville inachevée demeure encore quelque temps dans un statut exceptionnel ; Evry rejoint le droit commun dans de mauvaises conditions avec un risque de dissolution de l'entité intercommunale et de « redistribution des cartes ».

Cependant, même si les villes nouvelles n'ont pas constitué un laboratoire politique, au sens où les formules qu'elles ont concocté ne se sont pas étendues à l'extérieur, elles peuvent néanmoins témoigner d'une expérience. Celle-ci, d'ailleurs, ne se distingue pas nécessairement de celles qu'ont connues les communautés urbaines. Elle permet de baliser le chemin des nouvelles communautés d'agglomération en signalant une tension et, en creux, la possibilité de la dépasser.

La tension s'établit dans la durée entre les communes membres et la structure intercommunale. Dans les villes nouvelles, comme dans les nouvelles communautés d'agglomération, les structures intercommunales sont fortes et riches ; elles s'enrichissent, à mesure que de nouvelles activités s'implantent. Ce gâteau intercommunal qui s'accroît du fait de la taxe professionnelle unique suscite une double convoitise. Du côté de la structure intercommunale, il nourrit des ambitions nouvelles d'extension de leur domaine d'action et de renforcement de leurs moyens techniques ; du côté des

communes, il encourage les tendances déjà présente à la redistribution égalitaire du gâteau. Déjà, de nombreuses communautés d'agglomération sont engagées dans une renégociation des modalités de la dotation de solidarité communautaire. Le risque est grand de voir les communautés d'agglomération osciller entre la redistribution et la tentation « attrape-tout ».

En creux, cependant, les villes nouvelles indiquent une façon de dépasser cette tension. Autant dans nombre de communautés d'agglomération de province, la hiérarchie territoriale reste lisible, entre une ville centre et sa périphérie, autant dans le cas de la plupart des villes nouvelles, cette lecture est bien moins évidente. D'une certaine façon, les SAN ont assumé un rôle de centre « par défaut » et, de fait, ont cristallisé sur eux les tensions qui, de façon générale, s'exercent entre la ville centre et les communes périphériques. On peut penser que cette question de la « centralité » et de la hiérarchie entre le centre et sa périphérie est au cœur, au moins de façon latente, de l'histoire des villes nouvelles. L'obsession des EPA et des SAN de produire des « centres » en prenant appui sur les services publics, les grandes surface ou les universités paraît exemplaire à cet égard. L'expérience des villes nouvelles incite donc à concevoir des formes d'associations intercommunales qui s'écartent, et s'écartent de plus en plus, du modèle classique du rapport centre – périphérie ou du rapport ville – territoire. Ceci a des implications sur l'ensemble des politiques publiques locales, autant en termes d'infrastructures que de localisation des équipements structurants. L'obsession du renforcement du centre va d'ailleurs souvent de pair avec une logique redistributive vers la périphérie, afin de calmer les ressentiments éventuels des autres communes. De plus en plus, et l'expérience des villes nouvelles apparaît là comme un contre exemple, que l'intercommunalité de projet doit prendre un tour plus fédératif, fonctionnant d'une certaine façon autant sur le mode du réseau que sur celui du territoire.