

# Quelle appropriation des Villes Nouvelles par les acteurs locaux?

Actes de la journée d'étude  
du 26 septembre 2002 à Lyon

*Diagnostics de territoires  
et systèmes d'acteurs*

*Cahier n°5*

## Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

**Dossiers:** Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

**Références:** Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

**Débats:** Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

## NOTICE ANALYTIQUE

<b>Organisme commanditaire : CERTU</b>		
<b>Titre : « Quelle appropriation des Villes Nouvelles par les acteurs locaux ? »</b> Actes de la journée d'études du 26 septembre 2002 à Lyon		
<b>Sous-titre : <u>Cahier n°5</u></b> Diagnostiques de territoires et systèmes d'acteurs	<b>Date d'achèvement : Juin 2003</b>	<b>Langue : Français</b>
<b>Organisme auteur :</b> CERTU / Institut d'Urbanisme de Lyon (IUL)	<b>Rédacteurs ou coordonnateurs :</b> Viviane Claude (IUL) ; Martine Meunier-Chabert (Certu) ; Jean-Yves Bion (Certu)	<b>Relecteur assurance qualité :</b> Viviane Claude (IUL) ; Martine Meunier-Chabert (Certu) ; Jean-Yves Bion (Certu).
<b>Résumé :</b>		
<p>Suite à la réalisation de deux études sur les villes nouvelles des rives de l'Étang de Berre et du val de Reuil dans le cadre de la réflexion avec les CETE sur « diagnostic de territoires et systèmes d'acteurs », le Certu a souhaité organiser lors d'une journée un débat entre chercheurs, praticiens (plusieurs directeurs de ville nouvelles étaient présents) et élus. A travers la tenue de trois tables rondes l'objectif était d'apporter des éléments de réponse à la question « Quelle appropriation des villes nouvelles par les acteurs locaux ? »</p> <p>La <b>première table ronde</b> était centrée sur l'interrogation suivante « Quelles questions posent les écarts entre les prévisions et les réalisations ? ». Jean-Paul Lacaze a fait percevoir « la solitude du coureur de fond », l'aménageur des villes nouvelles de province. Au fil des interventions il est apparu qu'il pouvait-y avoir des similitudes entre les villes nouvelles de province : similitudes de conception, de procédures, partout une forte présence de l'habitat social, qui amène des populations de caractéristiques voisines et procure des paysages un petit peu identiques. Mais il y a aussi des différences importantes : l'industrialisation massive et lourde de Fos la distingue d'autres villes nouvelles beaucoup plus tertiaire. Les différences dans les caractéristiques de chaque système d'acteurs qui mettent en place ces villes nouvelles donnent à chacune un caractère très particulier. Et en filigrane, la table ronde a fait apparaître une autre question « Y a-t-il une spécificité des villes nouvelles de province ? »</p> <p>La question de la <b>seconde table ronde</b> était la suivante « La ville nouvelle, un développement parfaitement planifié ? » Jean Frébault a mis en avant le rôle fondamental de l'Etat et déclina les différents outils utilisés par les aménageurs, aux différentes échelles. Il a souligné l'importance d'avoir un projet derrière ces outils. Gilles Novarina, a souligné que les villes nouvelles ont fait partie du fonctionnalisme ambiant de l'époque et si on se plaît à marquer des ruptures par rapport aux grands ensembles, on doit aussi en souligner des continuités. Il est apparu qu'au lieu de se poser la question suivante : « A-t-on atteint les objectifs que l'on s'était fixés ? », il était plus intéressant de se demander « Sans les villes nouvelles que se serait-il passé ? », même s'il s'avérait impossible de répondre à une telle question !</p> <p>Dans la <b>troisième table ronde</b> la question était celle « du passage de la gestion administrée à la gouvernance urbaine ». Ces villes nouvelles n'ont pas germé dans le désert, même si certains urbanistes assimilent parfois le territoire « à un âne que l'on charge de projets ». Même si Jean-Paul Alduy a pu dire qu'à l'origine « la procédure d'exception des villes nouvelles avaient essentiellement pour but d'évincer les élus du remodelage de leur territoire ». On a pu voir avec quelle énergie les collectivités de la région marseillaise se sont efforcées de s'assurer la maîtrise politique de l'aménagement de leur territoire. Pour Jean Frébault, ces villes nouvelles entrent maintenant dans le droit commun et il est important de faire le bilan de cette expérience, et des conséquences durables pour leurs habitants. Le statut de ville nouvelle est-il une préparation à l'intercommunalité ? C'est la question à laquelle ont du répondre Alain Cottalorda maire de Bourgoin-Jallieu, et Jean Rossot, Président du SAN et maire de l'Isle d'Abeau.</p>		
<b>Remarques complémentaires éventuelles :</b> Le cahier n°1 concerne « l'analyse des systèmes d'acteurs », le cahier n°2 « vers un nouveau positionnement de l'État local ? l'exemple des DTA », le cahier n°3 « l'intercommunalité : un atout des politiques publiques ? actes de la journée du 17 janvier 2002 à Nantes », le cahier n° 4 « le diagnostic territorial, un outil de l'action publique » .		
<b>Mots clés :</b> ville nouvelle – aménagement – système d'acteurs	<b>Diffusion : large</b>	
<b>Nombre de pages :</b> 82	<b>Confidentialité : non</b>	<b>Bibliographie : non</b>



# Sommaire

Introduction de Franck Scherrer et Paul Martin.....P. 7

Table ronde N°1 :

Quels types de problème la ville nouvelle a posé aux acteurs ? .....P. 9

Table ronde N°2 :

La ville nouvelle un développement parfaitement maîtrisé ? .....P.33

Table ronde N°3 :

Le débat politique, de la gestion administrée à la gouvernance.....P. 55

Synthèse de la journée .....P. 75

Conclusion de Christophe Dalin.....P. 77

Liste des participants.....P. 78

***NB: Les textes introductifs aux tables rondes figurent en italique, ainsi que ceux des intervenants qui ont pris le soin d'écrire leur intervention. Leur texte figure en intégralité dans les pages qui suivent. Ce sont les exposés de Jean-Paul Lacaze et Jean Frébault.***

## **LISTE DES CARTES :**

Ville nouvelle du Vaudreuil .....P. 13

Ville nouvelle de l'Isle d'Abeau.....P. 37

Ville nouvelle de l'étang de Berre.....P. 59



## **Introduction de Franck Scherrer, Institut d'Urbanisme de Lyon**

Je vous accueille au nom de l'Institut de l'Urbanisme de Lyon, dans les locaux de l'Institut des Sciences de l'Homme. Cette journée de rencontre entre chercheurs et praticiens est organisée autour du thème des villes nouvelles. Un mot quant au thème de cette journée et je me permettrai d'être très légèrement impertinent.

- L'impertinence provient de ce que je suis plus friand du sous-titre « l'appropriation des villes nouvelles par les acteurs locaux » qui me paraît poser une question fondamentale pour l'avenir des villes nouvelles, plutôt que du titre de cette journée : « Où en sont les villes de provinces ? » car je ne suis pas persuadé que « villes nouvelles de province » soit une catégorie pertinente. Je ne suis pas sûr que cela fasse sens. D'ailleurs, pour le coup, elles ne sont pas assez nombreuses pour les sortir d'une logique de prototype. On pourra en discuter.
- Il me semble ensuite que « Où en sont les villes nouvelles ? » peut donner à penser que l'on ne sait pas très bien où nous en sommes nous-mêmes. Or je crois que l'on sait très bien où on en est : aujourd'hui les villes nouvelles sont un héritage, cela fait 30 – 40 ans qu'elles sont là, c'est un patrimoine, un bien commun. Toute la question est de savoir comment, se les approprier collectivement et dans quelle configuration va se prolonger et se transmettre ce bien commun.

## **Paul Martin, Directeur du CERTU**

Je suis Paul Martin Directeur du Certu, d'autres m'ont connu dans le passé dans d'autres fonctions, je leur adresse mes amitiés. Tout d'abord, merci à Franck Scherrer d'avoir bien voulu nous accueillir, mais je voudrais aussi en vous remerciant, remercier les membres de l'Institut d'Urbanisme de Lyon qui se sont mobilisés aux côtés du CERTU pour construire cette rencontre entre praticiens et chercheurs.

Martine Meunier-Chabert qui est, - Maître d'Ouvrage ou Maître d'œuvre ? Je ne sais pas bien,- de cette journée, m'a demandé d'en faire rapidement une mise en perspective et je vais essayer de m'en acquitter sans trop déborder sur l'horaire, en vous disant simplement que j'ai trois raisons de m'en réjouir.

La 1<sup>ère</sup> c'est que cette rencontre participe d'une volonté de construire des synergies entre le monde universitaire qui est un lieu de critiques et de distanciation et le CERTU qui est un service relevant du ministère de l'Équipement qui a une vocation plus tournée vers le terrain, vers les praticiens de l'État et des collectivités locales ainsi que de l'ingénierie privée. Et cette volonté de construire une synergie, Jean Frebault ne me démentira pas- si je dis qu'elle est fortement encouragée par le Comité d'Orientation du Certu qu'il préside. D'ailleurs à propos de ce Comité d'orientation, cette volonté est illustrée par la présence au comité d'orientation du CERTU depuis cette année de l'Association Pour la Promotion de l'Enseignement et la Recherche En Aménagement Urbain (APEREAU) qui est représentée au comité d'orientation par Bernard Pouyet et Marc Bonneville.

La seconde raison c'est que cette journée s'inscrit dans une action qui est engagée par le CERTU depuis 3 ans. Et je partage tout à fait votre propos concernant le fait que le sous titre de cette journée a plus de sens que le titre. Parce que c'est bien le sous titre qui indique clairement que cette action, est une action qui vise à initier à travers des cas concrets analysés par les CETE, une démarche de qualification du réseau équipement CETE DRE DDE. C'est en effet une des missions du CERTU, que de qualifier ce réseau et cette démarche de qualification s'appuie sur le thème des diagnostics de territoire. Elle a un double objectif, d'une part, d'approfondir l'utilité de la connaissance des systèmes d'acteurs par les services déconcentrés de l'État et d'autre part, d'approfondir l'usage des diagnostics de territoire pour se positionner dans les systèmes d'acteurs.

Je voudrais dire un mot de ce qu'a été cette démarche parce que d'une certaine manière cette journée n'en est pas tout à fait la clôture. Depuis trois ans, six CETE se sont mobilisés sur des études de cas. Le CETE d'Aix en Provence sur le cas de l'Étang de Berre dont nous parlerons aujourd'hui ; le CETE de Lille sur le cas de L'Aisne ; le CETE de Lyon sur la DTA de la métropole Lyonnaise ; le CETE de Metz sur l'agglomération de Longwy et le CETE de Nantes sur le Pays Yonnais, puis sur l'intercommunalité autour de la Roche sur Yon ; enfin le CETE de Rouen sur le Vaudreuil. Certaines de ces études de cas ont déjà nourri des journées d'échanges. En fait celle ci est la seconde à Lyon et c'est la troisième dans le processus puisqu'il y en a eu une à Nantes au début de l'année 2002.

Cette démarche s'est traduite par la production de cahiers thématiques :

- un premier cahier qui portait sur l'analyse des systèmes d'acteurs,
- un deuxième cahier qui était baptisé « Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? » se référait à l'exemple des DTA,
- un troisième cahier « L'intercommunalité, un atout des politiques publiques ? »,
- un quatrième sur le « diagnostic territorial, un outil de l'action publique » .

Cette rencontre devrait déboucher sur un cinquième cahier sur le thème de la ré appropriation des villes nouvelles par les acteurs locaux, ce qui est bien le sous titre de la journée,

Après cette série nous avons l'espoir de sortir en 2003 un cahier de synthèse qui devrait tirer les principaux enseignements de toute cette démarche.

Le troisième motif de satisfaction m'est beaucoup plus personnel, il est lié au thème même de la rencontre d'aujourd'hui : les villes nouvelles, puisque moi-même à deux reprises j'ai été dans le passé au sein du système des acteurs des villes nouvelles. La première fois c'était il y a 25 ans, au sein de la Mission Interministérielle de l'Aménagement de Fos et de l'Étang de Berre (MIAFEB), et la deuxième fois, il y a une quinzaine d'années, comme Directeur Général de l'EPA de l'Isle d'Abeau, - mais il y a des directeurs plus illustres que moi dans cette salle.

J'aurais donc bien évidemment grand plaisir à participer personnellement à vos débats au-delà de cette simple introduction.

**Cette manifestation a été l'occasion de présenter une publication récente du CERTU *Les Villes nouvelles d'Ile de France. L'art urbain pour la ville de demain*, par Robert Max Antoni et Jean Dellus, respectivement Président et Vice-Président du Séminaire Robert Auzelle. Ce document se propose de tirer quelques enseignements, de diffuser certaines expériences, certains acquis, et de les transmettre dans les milieux professionnels. Il serait nécessaire de faire le même ouvrage sur les villes nouvelles dites de province.**



# **PREMIERE TABLE RONDE**

**Quels types de problème la ville nouvelle a-t-elle posé aux acteurs ?**

## **Les questions :**

**Quelles questions posent les écarts entre les prévisions et les réalisations ?**

**Quels décalages ? Pourquoi ?**

**Comment les révisions des prévisions ont-elles été justifiées ?**

**Quels problèmes pointer pour éclairer les difficultés rencontrées aujourd'hui par les acteurs locaux ?**

## **Les participants :**

Viviane Claude, Institut d'urbanisme de Lyon, présidente de la table ronde

Martine Meunier–Chabert, CERTU

Jean-Paul Lacaze, Conseil Général des Ponts et Chaussées, ancien directeur général de l'EPA du Vaudreuil

Alain Leclerc, architecte-urbaniste

Lucien Gallas, ancien Directeur de l'EPAREB

Jacques Pernelle, Conseil général des Ponts et Chaussées

Philippe Chaudoir, Institut d'urbanisme de Lyon

## **Viviane Claude, Institut d'urbanisme de Lyon**

Les exposés que nous allons entendre partent de points de vue très différents. Certains relèvent des diagnostics, d'état des lieux avec des éléments statistiques qui nous rappelleront peut être qu'il y a aussi du quantitatif derrière ces diagnostics. D'autres sont des points de vue qui sont plus de l'ordre du témoignage, tirés de l'expérience professionnelle et institutionnelle de personnes qui ont travaillé dans les missions ou Etablissements publics. Enfin nous aurons des points de vue de chercheurs plus distanciés que les précédents et qui posent des questions sur le sens de ces évolutions. Chacune des tables rondes a été conçue dans l'esprit d'un échange entre ces trois niveaux d'appréhension qui nous réunissent aujourd'hui. Et chacune s'ouvre sur un cas concret de ville nouvelle : Val de Reuil, (Le Vaudreuil), l'Isle d'Abeau et l'Étang de Berre.

### ***Martine Meunier-Chabert rend compte de l'étude du CETE de Normandie concernant la ville nouvelle du Val de Reuil.<sup>1</sup>***

*J'organiserai mon intervention autour de trois points : en premier lieu la conception de la ville nouvelle et les prévisions, ensuite les décalages, enfin les contrastes que présente la situation actuelle.*

*Cette carte montre la situation de la ville nouvelle au-delà de Rouen, à proximité d'Elbœuf. Les études de conception et de faisabilité de la ville nouvelle ont été effectuées en 1968-71 par les missions d'études des villes nouvelles, dans un contexte où l'on prévoyait une forte croissance démographique et un fort développement de la Basse Seine. On avait prévu des objectifs chiffrés importants en termes de prévision : 140 000 habitants en 2000. Le schéma de conception et d'aménagement était fondé sur la théorie du « germe de ville » qui se voulait en rupture avec le fonctionnalisme des années 60. On avançait alors des concepts tels que celui de mobilité des espaces, autrement dit la ville était envisagée comme transformable au fur et à mesure qu'elle se développait. Les différents points de la ville devaient être desservis de façon équitable afin de garantir une plus grande neutralité des espaces et de limiter les clivages socio-économiques.*

*Dans ces grandes lignes, la structure urbaine et architecturale du « germe de ville » était donc caractérisée par un urbanisme de dalles, avec une séparation entre voitures et piétons. Une urbanisation en continu devait produire une certaine densification des espaces verts. Un mode d'habitat collectif privilégiait les immeubles de 4 à 5 étages, et un système de construction novateur « solfège » permettait l'évolution tant interne qu'externe du bâti.*

*Deux grandes étapes de développement étaient prévues pour cette ville. Une première étape basée sur la construction d'un germe de ville, phase artificielle et volontaire dans la conception, mais conforme aux directives de la mission, puis de l'établissement public de l'aménagement de la ville nouvelle. Dans une deuxième étape la croissance devait se faire d'une manière plus spontanée avec possibilité pour les utilisateurs d'apporter des modifications au « germe ».*

*Après la période de la construction de la ville nouvelle de 71-75, que l'on peut caractériser comme une époque euphorique, voir utopique, on entre dans une période de remise en question. Les problèmes financiers se font sentir du fait de la crise économique (choc pétrolier de 74) et la croissance démographique s'avère plus faible que prévue. À partir de 74-75 le rythme de construction de logement est revu à la baisse et certains des principes de*

---

<sup>1</sup> Étude réalisée par Patricia Fréret (CETE Normandie Centre), Val de Reuil. Diagnostic du territoire et stratégies d'acteurs, mars 2002

conception sont abandonnés comme l'urbanisme sur dalle. On opte pour une juxtaposition voiture/piéton, ainsi que le pour le système construction « solfège ». La densité des logements est réduite. Voilà en ce qui concerne la phase de conception.

Il y a eu un certain nombre de décalages qui ont façonné la ville. D'abord, un double **décalage emploi / logement** :

- Un premier décalage emploi / logement s'opère dans le temps. Trois parcs d'activités sont aménagés en 1973, alors que la première tranche de logements du « germe de ville » est livrée en 75. Cela signifie que les employés des entreprises des parcs d'activités n'ont pas pu se loger sur place.
- Le deuxième décalage est lié à l'offre et à la demande de logement. Lorsque l'on a construit des logements sociaux, on avait un promoteur social unique qui a construit les logements sociaux collectifs dans le « germe de ville ». Pendant huit ans, il n'y a pas eu de diversification du logement. Or les emplois créés dans le parc d'activité voisin étaient des emplois qualifiés qui ont été pourvus essentiellement par des gens qui venaient de Rouen et de la région parisienne. En définitive, seulement 35,8 % d'actifs employés dans les parcs d'activités résidaient dans la ville nouvelle. Les rectifications de 79-80 devaient réorienter la programmation de logements vers la construction de maisons individuelles les « Troudinettes », dans le quartier périphérique du « germe de ville » et vers l'accession à la propriété. Finalement, en 1999 on avait 13 000 habitants pour 6200 emplois et 4530 logements construits.

Il y a eu un **deuxième décalage entre logements et équipements** puisque dès l'arrivée des premiers habitants il n'y avait ni commerce ni équipements publics. Un super marché de 4000 m<sup>2</sup> a été créé en 1976. Puis les gens ont réclamé une école maternelle. En 1982, un groupe scolaire a vu le jour. Petit à petit la situation s'est renversée et on s'est retrouvé avec un suréquipement. Ainsi les équipements qui étaient prévus pour 140 000 habitants concernent aujourd'hui 13 200 habitants, avec les problèmes financiers de gestion de ces équipements.

La **situation actuelle** présente des caractéristiques qu'on n'avait pas pu prévoir au départ, notamment une population plutôt de type quartier sensible. Ainsi on observe que,

- 4/5 de la population a moins de 40 ans, la moyenne d'âge étant de 25 ans,
- de grandes familles de 3,3 personnes en moyenne,
- une population étrangère importante de 13 % en 90,
- un fort potentiel d'actifs (42 %) mais un taux de chômage de 23 %
- une répartition des actifs par catégorie socioprofessionnelle avec une majorité d'ouvriers (36 %).

Le parc de logement social est important et la mobilité élevée.

- Les ¾ des résidences principales constituent le parc HLM ; la moitié se situe dans le germe de ville
- 80 % des habitants sont locataires (66 % dans les HLM),
- le taux de vacance est de 12 % et la mobilité dans le parc HLM locatif est de 17,8 %.

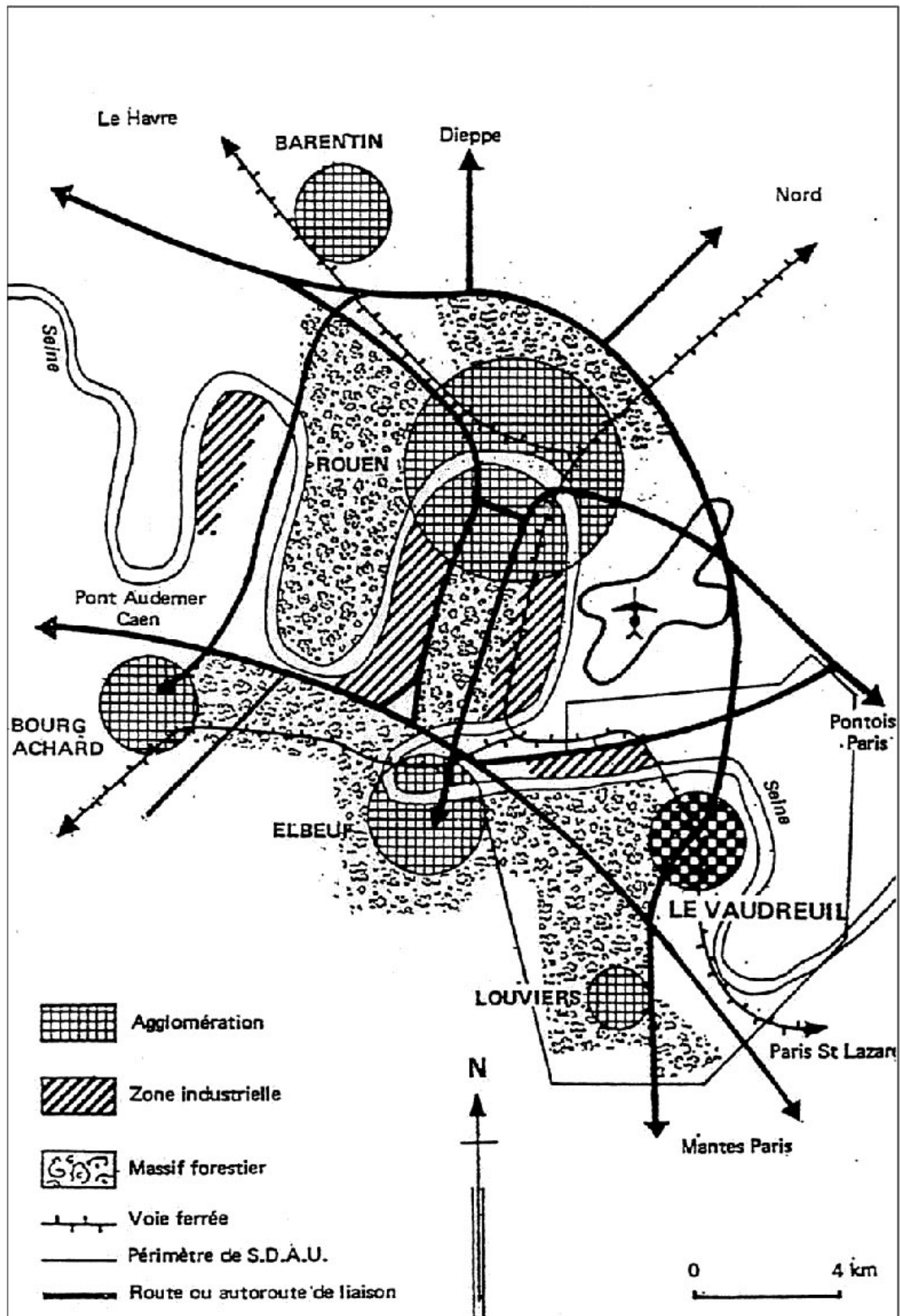
Parallèlement les zones d'activités sont dynamiques et créent des emplois qualifiés puisque 7 parcs d'activités fournissent 6200 emplois. Ce sont des entreprises de hautes technologies. Le pôle pharmaceutique régional est le principal pôle d'emplois de la communauté d'agglomération avec des emplois qualifiés.

Pourtant la ville donne une impression d'inachevé. Par rapport au schéma d'origine, le secteur au-delà de la gare devait être le point central du germe de ville. Mais ces terrains sont des terrains inondables donc inconstructibles ce qui fait que la gare va rester isolée du

centre ville. Par ailleurs, on a un certain nombre de procédures de renouvellement urbain sont engagées ainsi qu'une procédure de politique de ville. Les 15000 habitants prévus ne sont pas là et avec eux la densification qu'on attendait. Peut-être est-ce là l'une des causes des problèmes qui se posent aujourd'hui.

**La question actuelle est celle de l'intercommunalité.** Quelle place la ville nouvelle du Vaudreuil va pouvoir trouver au sein d'une communauté d'agglomération, mise en place tout récemment pour un ensemble de 22 communes ? Au départ, la ville nouvelle du Vaudreuil était administrée par l'établissement public d'aménagement, dans un climat de méfiance et d'hostilité des élus locaux. En 1985 la ville nouvelle du Vaudreuil devient commune du Val de Rueil et élit son premier maire. En 1987 l'établissement public est dissout et transfère ses compétences au Val de Rueil. On y a donc connu plus tôt ce qui se passe aujourd'hui dans d'autres villes nouvelles, avec le transfert progressif de compétences.

## LE VAUDREUIL DANS LE GRAND ROUEN



**Document 8** : Le Vaudreuil est institué comme la 3<sup>ème</sup> ville qui conforte le sud rouennais, avec Elbeuf et Louviers.

## **Jean-Paul Lacaze : « La solitude du coureur de fond »**

*Sur le thème particulier du Vaudreuil-Val de Reuil, trois thèmes mériteraient des développements. Je ne les évoque que brièvement pour centrer mon propos sur la dimension de l'aménagement du territoire dans l'historique du programme français de villes nouvelles de la fin du vingtième siècle.*

### **Des thèmes à approfondir**

*La question des **jeux d'acteurs** livre, au cours de la brève histoire du Vaudreuil un récit particulièrement brutal. Trahisons et coups de poignards dans le dos se succèdent, suivis de deux erreurs magistrales dans le choix du dernier directeur de l'EPA (Etablissement public d'aménagement) et dans la politique de peuplement menée par la suite, vraisemblablement pour des raisons sans rapport avec l'art d'un aménagement bien tempéré. Pire qu'une erreur, une faute, aurait commenté Talleyrand, une faute qui a amené 700 ménages à quitter une ville nouvelle qui leur refusait toute offre d'accession à la propriété correspondant à leurs souhaits.*

*Acteur directement impliqué dans ces jeux, je ne suis pas le mieux placé pour les évaluer au-delà des brèves remarques contenues dans mon dernier livre, Renouveler l'urbanisme. Bernard Lévy et Alain Salles sont en charge de cet historique et pourront le traiter avec le recul nécessaire.*

*Sur le thème de la troisième table ronde, j'aimerais rappeler que le choix, pour la gestion du Vaudreuil, de **la solution de l'ensemble urbain** correspondait de ma part à une option délibérée, inséparable de la problématique d'ensemble dite du « germe de ville »<sup>2</sup>. L'objectif affiché de refuser de faire un plan de ville et d'inventer une nouvelle manière de faire une ville impliquait l'émergence, le plus tôt possible, d'un pouvoir municipal. Or, dans la version de la Loi Boscher portant statut des villes nouvelles qui avait déjà été votée par les députés, l'ensemble urbain était présenté comme une solution punitive infligée aux communes refusant de se constituer en Syndicat communautaire d'aménagement (SAN). Un amendement présenté par un sénateur de l'Eure et acceptée d'avance par le gouvernement en fit une option librement ouverte. Et le regretté Bernard Chèdeville, l'un des maires concernés, sut convaincre tous ses collègues de l'adopter et prit les rênes de cet organisme de gestion municipale provisoire.*

*Au-delà de l'anecdote, le regard rétrospectif que l'on peut porter aujourd'hui confirme que la solution du SAN correspondait aux enjeux particuliers des grands élus de la région parisienne. Il était prévisible que, dans la longue durée, les municipalités reprendraient la responsabilité principale de la gestion dans les villes nouvelles, comme on le constate aujourd'hui. La plupart d'entre elles, en Ile de France, ont atteint des tailles de 20 à 40 000 habitants, voire plus, ce qui les situe dans la même catégorie que les communes de la banlieue préexistante. La Loi Chevènement vient de parachever l'alignement sur le droit commun, ce qui implique un net effacement de la logique de ville nouvelle.*

*Dans le cas de l'Ile de France, ce constat reste sans gravité dans la mesure où le programme défini par Paul Delouvrier apparaît clairement comme une façon particulièrement efficace de conduire la croissance urbaine en continuité de l'agglomération existante plutôt que comme la création de villes physiquement isolées de l'agglomération-mère. J'y reviendrai.*

---

<sup>2</sup> Cf. Cahiers de l'IAURP, n°30

*Mais qu'en est-il dans les cas de L'Isle d'Abeau et des Rives de l'Etang de Berre ? Et n'est-il pas surprenant de constater que les deux villes nouvelles dont l'Etat a stoppé prématurément la poursuite sont toutes deux en province et les seules qui aient adopté une organisation de gestion mono-communale, par fusion de communes à Villeneuve d'Ascq, et grâce à l'ensemble urbain au Vaudreuil ? Elles rejoignent ainsi la longue liste des petites villes nouvelles françaises, bastides du bassin de la Garonne, villeneuves et autres fertés présentes dans de nombreuses régions et qui conservent un caractère urbain nettement affirmé.*

**La faisabilité économique des villes nouvelles de province** a toujours été problématique. Dès 1970, j'ai alerté à plusieurs reprises la DATAR et le SGVN du caractère structurel du décalage par rapport aux grandes sœurs parisiennes. Mais j'ai plaidé en vain pour qu'un remède soit trouvé. Les causes de ce décalage peuvent être résumées comme suit.

*L'équilibre financier d'un EPA repose sur des rythmes de commercialisation (droits de construire, terrains pour activités et commerces) suffisamment élevés. Un effet taille – taille de l'agglomération-mère et objectifs de la ville nouvelle – joue déjà de manière automatique en défaveur des provinciales. De plus, celles-ci ne peuvent créer des plus-values foncières importantes, étant beaucoup plus exposées que leurs grandes sœurs à la concurrence des urbanisations diffuses, ce qui les contraint à vendre au coût marginal de production et même parfois en dessous, pour le logement social en particulier. Au total, le rapport entre le coût de fonctionnement de l'EPA et son chiffre d'affaires annuel marque de fortes disparités entre l'Île de France et la province*

*L'exemple des New Towns Corporations britanniques suggérait une solution simple. Les NTC n'ont pas une compétence limitée à l'aménagement comme les EPA. Elles peuvent agir en promoteur immobilier ou en investisseur. En province, les droits de construire représentent environ 15 % du coût des constructions. Une extension de compétence, même limitée, aurait permis de porter le chiffre d'affaires des EPA à un niveau plus satisfaisant et de compenser les causes de déséquilibre structurel. L'expérience montre en effet que le seuil d'équilibre financier se situe au-delà de mille logements annuels pour nos EPA mais se limite à quelques centaines dans le cas des petites NTC.*

### **Londres et Paris, ou la dimension d'aménagement du territoire**

*Comme chacun le sait, l'idée de créer des villes nouvelles en province a été lancée en 1965, à l'occasion de la publication de projet de schéma directeur de la région parisienne élaboré par Paul Delouvrier. La DATAR ne voulait pas laisser à la future Île de France le monopole d'un outil d'aménagement que d'autres pays européens, et en premier lieu la Grande Bretagne, utilisaient depuis une dizaine d'années comme un moyen prioritaire de l'aménagement de leurs territoires. Ce n'est pas un hasard si trois des quatre villes nouvelles provinciales ont été localisées pour renforcer certaines des huit « métropoles d'équilibre » récemment sélectionnées comme niveau principal de rééquilibrage de l'armature urbaine de la France.*

*Le cas du Vaudreuil relève d'une problématique différente et pose indirectement le problème des choix d'aménagement à une échelle intermédiaire, celle du bassin parisien. Le schéma Delouvrier proposait de concentrer le développement de l'agglomération parisienne sur deux axes parallèles au fleuve, une variante des plans « en doigts de gant » adoptés à cette époque par plusieurs autres grandes villes européennes. Il appelait la poursuite de l'étude sur l'aire de la basse Seine entre Mantes et Le Havre.*

*Lorsque nous avons entrepris cette étude avec Gérard Thurnauer, nous avons tout de suite buté sur le fait que le schéma Delouvrier prévoyait de lancer une sixième ville nouvelle au*

*sud de Mantes, à 60 km à l'ouest de Paris, juste avant la limite de la Haute Normandie. Il s'agissait donc d'une vraie ville nouvelle, physiquement séparée de Paris et dont la réussite aurait entraîné le basculement du département de l'Eure dans l'aire d'influence francilienne. Le projet du Vaudreuil est né d'une contre proposition qui a recueilli l'agrément de tous les responsables de la Haute Normandie sur l'argumentation suivante : « Si les prévisions économiques et démographiques élaborées au niveau national entraînent la nécessité de créer une ville nouvelle entre Paris et Rouen, nous demandons que le site retenu conforte l'armature urbaine de la Haute Normandie au lieu de la déséquilibrer. » Le site du Vaudreuil, carrefour géographique naturel entre la Seine et deux affluents, l'Eure et l'Andelle, site de vallée d'une qualité paysagère exceptionnelle, pouvait renforcer l'axe nord-sud formé par Dieppe, Rouen, Elbeuf, Louviers et Evreux ; il s'imposait donc comme alternative à Mantes-Sud. L'acte de naissance de la ville nouvelle apparaît ainsi clairement comme un arbitrage de moyens entre Paris et le secteur ouest du bassin parisien. Je tiens à rappeler que Paul Delouvrier ne s'opposera pas à cette décision, et continuera au contraire à nous aider de diverses manières.*

*Très vite, il apparut que la proposition d'implanter des activités à 100 km de Paris, avec l'aide de la mission d'études puis de l'EPA, était ratifiée par les décideurs du monde économique. Pourquoi, dans ces conditions, l'opération n'a-t-elle pu faire mieux ? Pour bien le comprendre, il convient de recadrer la question à l'échelle du bassin parisien. En travaillant pour la DATAR, bien des années plus tard, sur ce sujet, la comparaison avec Londres et le sud-est de l'Angleterre m'a paru particulièrement éclairante. On peut la résumer comme suit.*

*Dans l'immédiat après-guerre, Londres et Paris ont des populations du même ordre de grandeur, 7 millions d'habitants, et des fonctions urbaines comparables. En Grande-Bretagne, les grandes options d'aménagement du territoire avaient été définies pendant la guerre et mises en œuvre dès la paix revenue. Elles comportaient le lancement d'une trentaine de petites villes nouvelles, toujours séparées physiquement des grandes agglomérations, et planifiées de manière rigide pour constituer des marchés du travail autonomes. Dans un premier temps, cet objectif avait été atteint, mais par un moyen des plus technocratiques. Les NTC (new town corporation) étaient maîtres d'ouvrage de toutes les constructions dans leur périmètre de compétence, même des logements. Ils conditionnaient l'attribution d'un logement à la preuve que l'habitant serait recruté par l'une des entreprises implantées dans la ville nouvelle. Mais, dès les années 1960, à l'époque où les équipes de Paul Delouvrier analysaient le bilan de la politique anglaise, il apparaissait que la taille de 60.000 habitants était trop restreinte pour assurer durablement l'équilibre local du marché de l'emploi. En pleine phase d'expansion économique, les salariés trouvaient sans peine de nouveaux jobs, et les migrations alternantes s'installaient dans les villes nouvelles proches de Londres, alors que tout avait été pensé pour les éviter.*

*Ces constats sont évoqués dans le texte du projet de schéma parisien pour en justifier les options principales : des villes nouvelles beaucoup plus grandes, intégrées grâce au RER dans le marché du travail de l'agglomération, et planifiées de manière beaucoup plus souple et pragmatique que le schéma très fonctionnaliste des villes nouvelles anglaises.*

*Où en est-on aujourd'hui ? L'agglomération parisienne dépasse 11 millions d'habitants et déborde des limites de l'Ile de France en renvoyant au-delà la formation d'une troisième couronne de banlieue vouée à l'accession sociale à la propriété. Cette étroite couronne des franges franciliennes compte déjà quelque 800.000 habitants sans que personne ne soit jamais soucieux d'organiser ce développement spontané. Au total, le rythme de croissance du système urbain polarisé par Paris reste soutenu. Pendant ce temps, la population de l'agglomération londonienne, enserrée dans une ceinture verte soigneusement protégée, a légèrement décliné.*



*En Angleterre, les grands investissements publics, autoroutes, universités, pôles de recherche ont été systématiquement localisés hors de Londres, et tout le sud-est de l'Angleterre connaît un développement économique spectaculaire. Une grande ville nouvelle, Milton-Keynes, a été créée à mi-chemin entre Londres et Birmingham sur un plan de voirie en damier non sans rapport avec celui du Vaudreuil.*

*En France, le mode d'action des pouvoirs publics a suivi des voies bien différentes. Des centaines de milliards de Francs ont été investis pour organiser méthodiquement le surdéveloppement de Paris : Trois rocadés autoroutières polarisant le développement des activités, le RER et l'interconnexion des lignes SNCF, les grands projets culturels à l'architecture spectaculaire, le stade de France, les projets d'expositions universelles, les réalisations de la ville de Paris, Front de Seine, Bercy, Seine rive gauche, sans oublier, bien sûr, la brillante réussite de quatre des cinq villes nouvelles autour desquelles se sont constitués des sous-marchés de l'emploi d'une taille significative.*

*Le bassin parisien, pendant ce temps, est resté l'éternel oublié des politiques nationales d'aménagement du territoire. Leur bilan démographique et économique est cruel. Alors que les villes de province ont, en moyenne, enregistré pendant les trente glorieuses une croissance démographique de l'ordre de 50 %, celles du bassin parisien ont stagné et certaines - Le Havre, Amiens, Reims – ont même perdu des habitants. La mieux lotie, Orléans, n'a pas fait mieux que la moyenne des villes de province. Trois raisons expliquent ce climat fortement déprimé :*

- *Le bassin parisien a connu depuis l'avant-guerre des flux successifs de décentralisation industrielle, mais il s'agissait essentiellement d'industries de main d'œuvre peu rentables qui ont accumulé par la suite les vagues de licenciements,*
- *Trop proches de Paris, les villes du bassin n'arrivent à développer des fonctions de service de niveau régional,*
- *Les tentatives de l'Etat pour lutter contre ces tendances ont été rares et limitées. On n'en compte que trois significatives : Orléans-La Source, première opération qui a apporté la preuve qu'il était possible de localiser des emplois tertiaires de haut niveau à 100 km de Paris, Le Vaudreuil et l'Université technologique de Compiègne qui a créé un petit effet de technopôle dans le sud de l'Oise, mais sans que les collectivités territoriales concernées ne parviennent à s'organiser pour en tirer un meilleur parti.*

*Au total, la dizaine de millions d'habitants du bassin, Ile de France non comprise, n'ont reçu qu'une aumône dérisoire en comparaison de l'effort financier massif affecté à la région capitale.*

*Des raisons d'ordre organisationnel et sociologique ont contribué à ce décalage. Quand vous confiez une responsabilité d'aménagement à un grand commis efficace et pragmatique comme Paul Delouvrier, ne vous étonnez pas s'il cherche les solutions à l'intérieur de son périmètre de compétence. J'ai toujours pensé que sa théorie du « saut de puce » – agir en continuité de l'agglomération existante – n'épuisait pas le sujet. Quel regret qu'on ne l'ait pas chargé de promouvoir aussi deux trois Milton Keynes dans le bassin !*

*L'expérience d'avoir dirigé l'EPA de La Défense à l'heure des grands projets miterrandiens et organisé à cette occasion le concours international d'architecture de la Grande Arche m'a apporté une autre clé de lecture. La société française se caractérise notamment par le fait que les élites politiques, administratives et financières ne sont pas distinctes mais s'agrègent dans un groupe restreint très puissant, celui que Raymond Barre appelle « le microcosme ». Ce groupe se caractérise par un parisianisme exacerbé. Pour prouver que l'on en fait partie et qu'on y joue un rôle significatif, rien n'est plus utile que de promouvoir quelque grand projet dans la capitale ou à ses abords immédiats. A l'approche de chaque élection*

*présidentielle, des dizaines de microcosmiques commencent à cogiter pour proposer les projets phares du prochain septennat ou quinquennat, projets qu'ils situent inévitablement dans la capitale.*

*Dans ce contexte franco-français, le directeur de l'EPA de La Défense trouve sans peine des correspondants utiles à ses projets au sein du microcosme. Mais rien n'égale la solitude de ce coureur de fond qu'est un directeur d'EPA de province.*

## **Monsieur Guillaumat, Directeur de l'EPIDA**

Les villes nouvelles de province ont-elles une existence et peut-on y réfléchir sans les regarder à l'ombre des villes nouvelles de la région parisienne ? Ce que l'on vient d'entendre est du même tonneau et, même si il y a beaucoup de colère au fond de ma tête, je vais essayer de m'exprimer avec un peu de modération.

Il est absolument invraisemblable d'entendre ces propos. Le sujet d'aujourd'hui est les villes nouvelles de province, or nous n'avons entendu jusqu'à présent parler que des villes nouvelles de la région parisienne. Alors peut être que Fos-sur-Mer et le Bassin du Nord-Isère sont-ils des banlieues de la région parisienne ? Je pense qu'il y a une autre explication. C'est le jacobinisme invraisemblable qui fait que la province ne peut être regardée qu'à travers des lentilles déformantes ! Cela ne correspond absolument pas à la réalité !

Je ne vais pas reprendre les propos de Monsieur Lacaze, que je respecte par ailleurs, mais je veux dire que l'analyse économique qui est faite en début de son propos sur les villes de province est totalement erronée. La dynamique économique des villes nouvelles de province a été absolument étonnante dans la dernière période. Je signale, pour l'Isle d'Abeau que le taux d'emploi en recherche-développement de la ville nouvelle par rapport à l'ensemble de région Rhône-Alpes est supérieur de plus de 18 %. Il faut arrêter de comparer les villes nouvelles à l'ombre de la région parisienne. Personnellement je pense avoir pu grâce à une conjoncture favorable contribuer modestement au développement de l'Isle d'Abeau. Je peux témoigner que ma recherche constante a été d'être le moins possible en contact avec les pouvoirs parisiens.

## **Alain Leclerc, urbaniste**

Pour éclairer ma vision du thème qui nous réunit, je préciserai que j'ai travaillé de 1965 à 1968, pendant mes études d'urbanisme, sur le projet de « mini-ville nouvelle » de Caluire-Montesoy, dans l'agglomération lyonnaise, puis à l'Isle d'Abeau de 1968 à 1999. Depuis six ans, en charge de l'aménagement urbain de la ville d'Annecy, j'ai notamment à parfaire l'intégration, dans la ville et dans l'agglomération, de la Z.U.P. de Novel, autre « mini-ville nouvelle » d'extension urbaine rapide des années 70. Je constate qu'il y a eu, en fait, depuis 50 ans, beaucoup de « villes nouvelles de province », c'est pourquoi je souhaiterais revenir sur le titre du débat et ne pas me limiter aux seules « villes nouvelles » officielles.

Si, en tant qu'ancien acteur, j'ai accepté de participer aujourd'hui au débat, c'est bien dans la perspective des réflexions et des actions restant à conduire, aujourd'hui et dans les prochaines années, sur l'Isle d'Abeau et ailleurs notamment les banlieues.

Je voulais vous proposer un court examen comparatif du Vaudreuil et de l'Isle d'Abeau. Dans le cas de l'Isle d'Abeau, les « écarts » de la toute première période expliquent la situation d'aujourd'hui et les problèmes pendant qu'il faudra régler dans les dix ans qui viennent. Il y a donc des similitudes et de grosses différences entre les deux situations. Ensuite, deuxième thème : les conséquences de ces écarts, aussi bien sur la qualité résidentielle créée sur la ville, que sur sa structure spatiale, la prise d'occupation du site et aussi sur les acteurs : habitants, gestionnaires ou animateurs des projets. Aujourd'hui, plus que l'architecture et le béton, ce sont les gens qui y vivent qui doivent nous préoccuper. À la fin de notre table ronde, je compte revenir sur le cas particulier de l'Isle d'Abeau et les enseignements qu'il me semble possible d'en tirer, pour la gestion des projets de toutes les villes nouvelles de province qu'elles soient officielles ou de fait.

Dans un premier temps donc, parlons du parallélisme des « écarts » avec le Vaudreuil. Sur le plan conceptuel, pendant la phase d'étude des schémas directeurs, c'est à dire avant le démarrage sur le terrain des villes nouvelles, l'ambiance au niveau des équipes de conception de l'Isle d'Abeau et du Vaudreuil, était très proche avec un même horizon institutionnel, l'avant projet de la loi Boscher. Nous avons été amenés par René Rossi à réfléchir à un schéma directeur dans la perspective, alors évidente d'un ensemble urbain comme future structure de gestion.

On ne comprend pas le SDAU de l'Isle d'Abeau, si on ne sait pas qu'il a été pensé naïvement par six urbanistes. Dans cette hypothèse, nous pensions que normalement, si les décideurs sont conséquents, l'idée de ville nouvelle n'a de sens qu'avec l'ensemble urbain, et avec, dans le cas de l'Isle d'Abeau, la perspective de mettre immédiatement en place un des aspects de la loi « Paris Lyon Marseille » (PLM), c'est à dire la structure d'arrondissement pour la gestion de proximité. La combinaison de ces deux a priori, politique et éthique, se traduisait par « ne tenez aucun compte des limites communales puisque c'est le micro site géographique qui déterminera les limites d'arrondissement de proximité et c'est le macro site géographique qui doit définir les contours de l'ensemble urbain ». Il y avait, je crois, des points de vue très proches entre Jean-Paul Lacaze et René Rossi, qui se retrouvaient à Paris toutes les semaines.

Par contre, sur l'occupation du site au niveau du projet, cela s'est traduit par deux approches radicalement opposées mais avec un objectif commun : gérer un rythme modéré. Dans un cas, le Vaudreuil c'était le « germe » qui devait proliférer en continuité. Dans le cas de l'Isle d'Abeau, la diversité géographique et le fait d'avoir effacé les limites communales nous ont donné envie de tirer parti des qualités des micro-sites d'une manière discontinue. De là est née la stratégie de démarrer par des amorces répondant chacune à l'une des fonctions essentielles assignées au projet « Ville Nouvelle » par le schéma de l'OREAM, sans s'obliger à ce que ces fonctions voisinent immédiatement sur le terrain. D'où des amorces de zone d'activités sur l'ouest de ville nouvelle, la zone de Chesnes sur 100 hectares, une amorce de quartier résidentiel à 4 kms de là, sur des collines, mais en n'utilisant que les versants sud et une amorce du parc d'affaires sur le centre principal, avec le CETE du ministère de l'Équipement (regroupement des CETE de Bron et Macon). Le transfert finalement très partiel du CETE a été la seule illustration de ce que l'on attendait. À l'époque, on espérait une politique nationale de déconcentration plus active. L'embryon de CETE a été implanté en bordure du plateau de l'Isle d'Abeau, pour donner l'image que devrait avoir ce centre principal de type tertiaire.

Autre point important, l'amorce d'une base de loisirs, avec un plan d'eau sur le canal du Catelan, qui devait atteindre 720 hectares, à l'opposé de la zone d'activités, c'est-à-dire à une douzaine de kilomètres de la première zone d'activités. Cela répondait à l'une des fonctions régionales assignées au projet de l'Isle d'Abeau : une fonction de base de loisirs pour l'ensemble de la région métropolitaine lyonnaise. Donc, des amorces dispersées sur le territoire.

Il est évident que par rapport à cela, les abaissements significatifs du rythme ont pesé très lourd dans la mesure où nos forces étaient géographiquement dispersées sur le terrain. Du fait de ne pas avoir pu faire adopter « l'ensemble urbain » comme structure de gestion, la cohérence du projet s'est trouvée en déséquilibre fondamental par cette dispersion sur des communes différentes qui avaient des richesses au départ déjà très inégales. On a amplifié immédiatement ces différences de richesses. Le phénomène sera encore aggravé par la réforme de décentralisation en 1982-1983.

Après cette période de début des études 1968-72 et de démarrage du 1<sup>er</sup> projet 1972-76, l'image de 1976 donne en caricature l'image d'aujourd'hui. Tout était déjà écrit sur le territoire. Ces amorces ont été lancées avec comme arrière-plan une vraie planification régionale, c'est à dire la maîtrise « des bases » inscrites dans le schéma de l'OREAM : faire une ville nouvelle à l'Isle d'Abeau et une ville nouvelle à Meximieux. Ce schéma avait plus de force avec la deuxième ville nouvelle de la région lyonnaise appuyée sur les activités projetées sur la plaine de Loyettes.

Le projet est écrit en 1966 et approuvé en 1968 par le gouvernement. Il y était écrit les « bêtises » à ne pas commettre. C'est une des rares études qui ait eu le courage d'inscrire dans son rapport les conditions indispensables à la consolidation du projet. Autrement dit : maîtrise de la planification régionale sur les 10 premières années et vigilance sur « les bêtises » à ne pas faire. La perspective d'un développement soutenu était appuyé sur Satolas, ce qui supposait une cohérence de gestion des aéroports français entre Paris, Nice et Satolas. Il fallait donc articuler le projet et le protéger pendant les premières années, avec une cohérence métropolitaine dans la gestion des espaces concurrentiels clairement identifiés.

- Tout d'abord Bron : l'aéroport désaffecté pour partie par le transfert à Satolas avait suscité à Lyon depuis 10 ans des velléités pour faire des logements. Il fallait gérer l'aéroport et les terrains riverains jusqu'alors sans nuisances fortes, dont notamment la Porte des Alpes.
- Autre condition : le verrouillage des sorties d'autoroute entre Lyon et l'Isle d'Abeau. René Rossi s'est battu, pour que l'autoroute soit payante entre Lyon et l'Isle d'Abeau, en contre-partie d'une gratuité pour les déplacements internes à l'ensemble « Isle d'Abeau – Satolas » pour les seuls résidents. Thèse qui, après son départ en 1971 n'a jamais été expliquée aux élus qui se sont battus pour demander la gratuité alors que c'était une ânerie dans les 10 premières années. Anerie, car seul « le verrouillage » de l'autoroute permettait de ne pas ouvrir à l'urbanisation les territoires sous les futures nuisances de Satolas. De 1968 à 1972, les gens se sont installés sans connaître l'ampleur à terme des nuisances de l'aéroport, le plan établi pour la préfecture de région ne devait pas être communiqué. Il fallait donc par le verrouillage des échangeurs d'autoroute et l'élaboration d'urgence de plans d'urbanisme très restrictifs dont je fus personnellement chargé, ne pas libérer ces terrains.
- Troisième élément, très important, la neutralité fiscale des implantations industrielles. Le schéma de l'OREAM avait clairement énoncé que les problèmes de fiscalité entre le département du Rhône et le département de l'Isère devaient être surmontés. Cela paraissait à portée de main puisque depuis 50 ans il y avait un renouveau de la tradition lyonnaise de repousser ses limites administratives vers l'est – tradition séculaire puisque dès 1793 on note les velléités successivement victorieuses pour repousser vers l'est la limite départementale du Rhône, pour prendre en compte le vrai bassin de vie et donc mettre la fiscalité en harmonie avec cette réalité. L'Etat avait déjà déplacé la limite départementale quand Marius Berliet a voulu étendre ses usines de Vénissieux sur Saint-Priest dans l'Isère où il avait pu

constituer une réserve foncière de 400 hectares. On a aussi étendu le département du Rhône sur l'Ain pour récupérer la ville nouvelle de Rillieux dans le giron lyonnais pour ne pas laisser partir un certain nombre de taxes. Il paraissait alors en 1967 tout à fait normal d'envisager de reporter à nouveau la limite départementale vers l'Est et pas seulement pour intégrer l'aéroport de Satolas qui ne pouvait se développer qu'avec la participation de la Chambre de Commerce de Lyon, qui posait comme condition qu'il soit dans le département du Rhône.

À ce moment là, le projet de l'Isle d'Abeau étant lié à celui du nouvel aéroport, il avait été convenu et reconnu par l'administration préfectorale régionale que cela n'avait de sens que si on repoussait la limite au delà de Bourgoin, ce que Pierre Oudot, maire de Jallieu à l'époque, réclamait à corps et à cris, pour régler par transfert d'entreprises les problèmes de sa population qui venait travailler tous les jours à Lyon. Cette nécessité de neutralité fiscale était clairement inscrite dans le rapport de 1968, mais suite au virage politique de 1969, elle n'a pas été appliquée ensuite.

- Enfin un dernier point, en cette période d'émergence de la notion de Région, il paraissait nécessaire de positionner les bâtiments abritant les pouvoirs régionaux au centre géographique de Rhône Alpes et cela devait être un des éléments clefs pour aider l'Isle d'Abeau à démarrer. Cela est allé jusqu'à faire travailler une équipe d'architectes et il reste dans les archives de l'établissement public la maquette du projet de l'EPR ! Projet qui a capoté in extremis, parce qu'il y avait, nous a-t-on dit alors, des mètres carrés de bureaux d'un investisseur institutionnel à rentabiliser à Charbonnières !

Voilà sur quel arrière-plan devait démarrer la Ville-Nouvelle. Les écarts sur les prévisions ont été très vite amplifiés par le fait, que non seulement comme au Vaudreuil, il y a eu baisse nationale du rythme d'activité économique (conséquence du choc pétrolier de 73) mais aussi, parce qu'il n'y a plus eu à partir de 1971 de vigilance sur la maîtrise de la cohérence de la planification régionale, condition indispensable pour que la ville nouvelle puisse se développer. Il y a eu en même temps une baisse significative du rythme économique et démographique et, sur une période très courte, des prises de décision contraires aux préconisations du schéma de l'OREAM sur les quatre points clefs que je viens de développer. On peut alors s'étonner d'être là aujourd'hui pour parler de l'Isle d'Abeau, projet qui, dans la logique de ces illogismes, aurait dû être arrêté dès cette époque ... et qui d'ailleurs a failli l'être une première fois en 1974.

## **Lucien Gallas**

Pendant une dizaine d'années, j'ai été directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, jusqu'en 1979. De 1979 à 1994 j'ai dirigé, avec Jean Ecochard, l'établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (EPAREB).

Comme le montre très bien le rapport de Mme Amphoux<sup>3</sup>, dont je salue ici la qualité, le démarrage de l'établissement public et de la ville nouvelle est marqué par une période relativement confuse, et d'une manière générale, par un contexte assez compliqué. Pour rester schématique et me placer dans l'esprit de cette journée, je présenterai les choses sous trois angles.

---

<sup>3</sup> Étude

## Quels décalages et pourquoi ?

En 1973, à la création de l'EPAREB, on est encore sur les prospectives économiques et démographiques du schéma directeur de l'OREAM approuvé en 1969, dans le cadre desquelles ont déjà été engagées avec d'autres aménageurs, la zone industrialo-portuaire (ZIP) de Fos (aménagée par le Port Autonome de Marseille), et de grandes opérations de logement à Fos, Istres et Miramas (pour ne citer que les communes du SCA), la crainte de l'Etat étant de ne pas disposer de suffisamment de logements pour accueillir les familles des actifs de Fos et des activités induites. A Vitrolles, une dynamique propre a été engendrée antérieurement avec le lancement dès 1961, par le syndicat mixte formé entre la CCIM (Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille) et la commune, de la grande ZI des Estroublans (240 ha), puis en 1969 de la ZH des Pins (4000 logements), toutes deux aménagées par la Société Provençale d'Equipement. À ces deux opérations s'ajoutait le centre de commerce régional Carrefour (40.000 m<sup>2</sup> de surface de vente et 6 ha de parking) ouvert en 1970, pour renforcer l'image de ville éclatée de Vitrolles.

Globalement, de l'ordre de 10.000 logements en majorité PLA ont été réalisés ou engagés sur le périmètre de l'EPAREB, ainsi que deux grandes zones d'activités dont la ZIP de Fos, qui est censée engendrer le développement économique de la métropole d'équilibre par la grâce de l'industrie industrialisante. Le schéma de l'OREAM précise que les urbanisations nouvelles devront s'appuyer sur les noyaux existants, ce caractère polycentrique du développement étant renforcé par les grandes coupures vertes inscrites au schéma.

En 1975, les services de l'Etat constatent qu'il faut réviser à la baisse les perspectives démographiques du secteur Fos/Etang de Berre : certains logements sont inoccupés (plus spécialement à Miramas), et un rythme moitié moindre de celui escompté ne semble pas pouvoir être dépassé. Certains éléments des schémas urbains établis par l'EPAREB doivent être révisés, mais les 10 000 logements ci-dessus sont des grands ensembles souvent en rupture de continuité avec les noyaux anciens comme à Istres, de telle sorte que les grandes lignes des dispositions retenues pour restructurer chacune des 4 communes seront conservées. Ce qui change, ce sont les rythmes de développement démographique et les densités urbaines... et le volume annuel d'activités de l'EPAREB qu'il paraît raisonnable d'escompter. Cette révision conduira, en 1978, l'Etat à imposer à l'établissement public une réduction de ses effectifs de l'ordre d'un tiers, bien évidemment très mal vécue par le personnel.

En 1979, le GCVN décide de programmer les aides spécifiques de l'Etat aux villes nouvelles dans le cadre de conventions triennales passées avec les collectivités supports, c'est-à-dire pour le périmètre de l'EPAREB, le SCA d'une part, Vitrolles d'autre part. Sur la base de prévisions actualisées de population et d'emplois à 10 ans, et d'une révision du schéma urbain pour Vitrolles, ces conventions stipulent les engagements réciproques de l'Etat et de ces collectivités, soit pour l'essentiel :

### - pour l'Etat,

- sa part du financement des équipements d'infrastructures et de superstructures,
- les dotations de prêts aidés au logement PAP et PLA, liées aux cessions de charges foncières localisées explicitement dans les opérations de l'EPAREB,

### - pour la collectivité,

- l'énumération des délibérations favorables à prendre pour la création des opérations nouvelles de l'EPAREB pendant la durée de la convention
- son accord pour les cessions de charges foncières par l'EPAREB, correspondant au lancement des logements et des activités économiques, en cohérence avec les prévisions de population et d'emplois

- l'engagement de confier à l'EPAREB la maîtrise d'ouvrage déléguée des équipements à réaliser.

L'Etat central apporte ainsi tout son appui à l'action de l'EPAREB, lequel de son côté, doit assurer un pilotage équilibré de ses activités selon un plan physico-financier détaillé, qui fixe à un horizon de 7 à 10 ans, année par année, opération par opération et par type d'implantation, les objectifs physiques d'activités, et prévoit les recettes et les dépenses de toutes natures, y compris les recettes et dépenses indirectes. Ce plan comporte en outre, une estimation globale des mêmes éléments à l'horizon de l'achèvement des opérations de l'EPAREB, esquissant ainsi un bilan prévisionnel final. Il est actualisé chaque année et présenté au conseil d'administration en même temps que le projet de budget.

Au cours des années 80, le schéma général urbain de chaque commune, reprécisé à l'occasion de l'élaboration des conventions de 1979, variera relativement peu, mais l'examen des versions successives du programme physique du plan financier montre que si le programme de logement et de zones d'activités est assez stable, il y a un accroissement sensible des m<sup>2</sup> de bureaux localisés à Vitrolles, et un accroissement très important des m<sup>2</sup> de commerce. Ce qui témoigne d'un aspect de l'adaptation au marché pour la création d'emplois. Un peu plus lentement que prévu, les opérations structurantes et de couture urbaine sont menées à bien au cours de cette décennie.

En 1990, il reste des projets d'extension à réaliser, mais la conjoncture économique est inquiétante, et de toute façon, il est clair que le rythme de croissance sur les quatre communes va aller en diminuant. Une réduction progressive des effectifs de l'EPAREB est engagée, et une diversification de ses activités est recherchée dans le but de pouvoir disposer jusqu'à la fin d'une équipe suffisante. Dispositions qui ne permettront pas d'éviter qu'il reste quelques opérations à achever lors de la mise en liquidation de l'EPAREB, fin 2001.

### **Quelle perception pour quels acteurs ?**

Hormis les communes supports, favorables à leur croissance rapide (sauf Vitrolles à la fin des années 80), l'impression qui domine est une certaine indifférence du niveau local ou régional. Deux facteurs peuvent avoir contribué à cette situation :

- d'une part, après l'euphorie du lancement de FOS, des observateurs comme la Région, le Département, la Ville de Marseille, ne perçoivent pas les retombées escomptées de cette lointaine opération d'intérêt national, d'où une perte d'intérêt pour l'opération et pour ce qui se passe autour de l'Etang de Berre ;
- d'autre part le fait que la croissance des communes supports comporte une part essentielle de structuration en articulation entre les noyaux anciens et les opérations récentes, ce qui demande un travail fin sur la qualité urbaine, sans recourir à ces grands gestes architecturaux que l'on rencontre dans les villes nouvelles de la Région Parisienne.

Pourtant, dans cette conjoncture grise des années 80 et 90, la plupart des administrations déconcentrées de l'Etat se sont révélées des partenaires très positifs de l'EPAREB pour la programmation et la réalisation d'équipements innovants, de qualité architecturale et fonctionnelle souvent remarquable. Je pense plus particulièrement à l'Education Nationale, Jeunesse et Sports, les Affaires Culturelles, l'Environnement, et à tout ce qui touche aux techniques urbaines de l'eau. Avec, et c'est fondamental, l'adhésion des collectivités locales maîtres d'ouvrage. Les constructeurs de leur côté ont accepté les contraintes imposées par l'EPAREB pour assurer leur insertion dans un plan urbain, leur garantissant un

environnement de qualité, qu'il s'agisse de logements, de bureaux ou de locaux d'activités de toutes natures.

### **Esquisse d'un bilan**

Tout d'abord, il me semble que l'existence de l'EPAREB a permis de donner tout son sens à l'idée de maîtrise d'oeuvre urbaine, conçue comme une responsabilité de conception-réalisation, vis à vis de la responsabilité politique des collectivités supports représentant leur population, et de l'Etat ici présent au titre de l'aménagement du territoire et d'un certain nombre de politiques nationales. L'EPAREB a mis en action dans la durée une équipe pluridisciplinaire, connaissant bien le terrain, et apte à rebattre rapidement les cartes en fonction de l'environnement économique et politique, sans perdre de vue les finalités de l'aménagement, ce qui demande une capacité à anticiper, à saisir les opportunités et parfois à savoir les attendre.

Le choix - à la demande expresse des collectivités supports - d'appuyer les urbanisations nouvelles sur les agglomérations existantes, a fait penser à certains que les procédures des villes nouvelles n'étaient pas justifiées. Pourtant, la complexité des problèmes à résoudre pour gérer la croissance très rapide de ces collectivités n'était pas moindre que dans une création ex nihilo. La plus grande différence avec ce dernier cas est plutôt dans la présence dès l'origine de collectivités locales à part entière au sein du conseil d'administration de l'établissement public.

Dans le polycentrisme adopté dès le départ, aucune des villes du tour de l'Etang de Berre n'a pris un rôle dominant, même si Istres s'est vue attribuer le siège de la sous-préfecture du nouvel arrondissement créé en 1981. Faut-il le regretter au vu de ce qu'a été la démographie ? Sur deux communes, Miramas et Vitrolles, on n'a pas réussi à effacer l'impact des opérations antérieures à l'entrée dans les procédures des villes nouvelles, mais elles ont été incontestablement tirées vers le haut du point de vue de la qualité urbaine, avec de belles réussites de conception intégrée entre les constructions, leurs espaces proches, les équipements et les grands espaces ouverts, la présence de l'eau dans la ville, la recherche de l'intégration par l'organisation des circulations.

Fos, bien que la moins peuplée (14.000 hab), est sans doute la ville la plus marquée par l'esprit ville nouvelle, malgré le handicap de la proximité des grandes industries de la ZIP. Istres, nouvelle sous-préfecture de 40 000 habitants, apparaît bien équilibrée entre son centre ancien typiquement provençal et l'architecture contemporaine des grands équipements, des services et des logements de la ZAC des Salles voisine.

Globalement, la population du SCA, devenu le SAN, est passée de 26817 en 1968 à 75.510 habitants en 1999, pendant que Vitrolles passait de 5050 à 36739 habitants. Ces populations comprennent une proportion élevée de ménages aux revenus modestes, mais si l'on met à part le cas des quartiers nord de Miramas, il me semble qu'il n'y a pas de phénomène de ségrégation marqué. Ce qui a manqué, c'est une capacité à attirer la promotion de logements dits haut de gamme, notamment en collectifs. Mais il faut tenir compte du caractère industriel du secteur de Fos-Etang de Berre.

A Vitrolles, le nombre d'emploi est resté nettement supérieur au nombre d'actifs, tandis que le SAN pris globalement voyait son taux d'emploi diminuer tout en restant supérieur à 1. Ce sont donc des pôles d'emploi, ce qui n'empêche pas d'y connaître des taux de chômage élevés (21% à Vitrolles, 17% à Istres, 18% à Fos et 23% à Miramas). À l'ouest de l'Etang de Berre, un déficit important d'emplois féminins explique en partie cette situation, tandis qu'à Vitrolles le jeu des qualifications et de l'étendue du bassin d'emploi est sans doute prépondérant. Dans tous les cas, un effort de formation propre à élever le niveau de



qualification des actifs paraît nécessaire, ainsi que le développement d'activités tertiaires à l'ouest.

## Jacques Pernelle

Chargé de mission au Conseil Général des Ponts et Chaussées, je collabore depuis une dizaine d'années avec le secrétariat général des villes nouvelles (devenu le secrétariat général des grandes opérations urbanisme) ainsi qu'avec l'équipe chargée de l'évaluation. J'y suis chargé des questions économiques et financières liées au développement des villes nouvelles.

Si ma vision sera large géographiquement, elle le sera moins thématiquement, puisque ce que je voudrais aborder, ce sont les conséquences des rythmes d'urbanisation, et celles des modifications de ces rythmes, sur l'économie et les finances des acteurs locaux. Pour moi, ces acteurs, ce sont d'un côté l'acteur Etat représenté par l'établissement public d'aménagement (EPA) et, de l'autre côté, les collectivités territoriales, soit prises individuellement, soit regroupées dans un établissement public de coopération intercommunal (SCA, puis SAN).

D'abord, avant même qu'il y ait des aléas, avant même qu'il y ait des changements dans les programmations, dans les prévisions, on est en face d'un phénomène très particulier : une urbanisation accélérée du territoire. Urbanisation doit ici être entendue au sens large, cela comprenant aussi bien le peuplement que les activités économiques ou les équipements. Il a par conséquent fallu dès le départ penser à un système qui permettrait aux collectivités, et donc aux organismes concernés, de gérer ce rythme exceptionnel. Du côté de l'Etat, on a inventé un outil, l'EPA, dont on peut dire aujourd'hui qu'il a probablement été au départ insuffisamment capitalisé parce que l'Etat est toujours un peu chiche quand il démarre quelque chose. Les dotations en capital d'origine étaient certainement un peu faibles. On a mis sur pied des aides, notamment pour gérer l'endettement qui résultait des acquisitions foncières. Après quoi, un certain nombre de systèmes ont été mis sur pied. Ils ont varié dans le temps. Ils se sont avérés dans un premier temps relativement efficaces, et puis, dès lors qu'il y a eu effectivement des aléas, des à-coups, on s'est aperçu que ces aides pouvaient devenir dans certains cas insuffisantes, par exemple que la dette foncière pouvait s'alourdir de taux d'intérêt trop élevés.

Le résultat de tout cela pour les EPA, c'est que la faiblesse de leur capitalisation de départ les a conduits rapidement à un recours à l'emprunt et qu'en conséquence les EPA ont vécu très longtemps essentiellement de la trésorerie procurée par cet endettement, ce qui leur a évidemment conféré une assez grande fragilité par rapport aux aléas de la conjoncture économique. Ceci est encore plus vrai des EPA de province que des EPA des villes nouvelles franciliennes.

Du côté des collectivités locales, là où la situation est la plus atypique, il faut penser qu'on est en face de territoires communaux ou intercommunaux qui vont connaître des variations de l'ordre de 1 à 10, voir 1 à 30, 1 à 40, sur une vingtaine ou une trentaine d'années et ce bien que les prévisions aient été révisées à la baisse. Je veux rappeler par là que l'on pourrait être bien au delà aujourd'hui si on avait respecté les programmes de départ. À titre d'exemple, tout près d'ici, à l'Isle d'Abeau, le SAN des 5 communes est passé de 4.000 à 40.000 habitants en 25 ans et la seule commune de Villefontaine est passée quant à elle de 500 à 18.000 habitants, donc a vu multiplié par 36 le nombre de ses habitants en une vingtaine d'années. Alors pour que ces collectivités locales puissent subir ce choc, l'Etat a mis sur pied, là aussi, un certain nombre d'aides spécifiques qu'il a d'abord distribué de

façon un peu aléatoire, puis ensuite, à partir de 1979, dans le cadre de conventions triennales.

Ces aides, en trois mots, qu'étaient elles ? J'oublie (pour simplifier) le démarrage parce à l'époque des SCA, il existait des aides qui portaient des noms différents ; je vais m'en tenir à la période post décentralisation. À partir de 1983, il y eut d'abord « une dotation globale d'équipement pour les agglomérations nouvelles » qui était spécifique, qui était gérée par le secrétariat général des villes nouvelles et non par la direction générale des collectivités locales comme le reste de la dotation globale d'équipement. Donc une faculté de s'adapter par un apport plus massif aux besoins d'investissement importants qu'allaient connaître ces territoires communaux. Ensuite, un différé d'amortissement, c'est-à-dire des avances remboursables à long terme -20 à 25 ans-, qui permettait d'alléger la charge des emprunts que les communes et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), allaient être obligés de souscrire pour mener à bien l'effort d'équipement. Il s'agit là d'aides pour l'investissement et, par ailleurs, on a aussi pensé à créer des aides pour le fonctionnement puisqu'on est, au moins dans un premier temps, en présence d'équipements qui sont surdimensionnés. On a vu que souvent cela rentre dans l'ordre, mais que parfois cela ne rentre pas dans l'ordre (cas du Vaudreuil) et que ces équipements restent pour longtemps surdimensionnés. C'est ce qu'on appelle la « subvention pour moyens d'équilibre » qui visent à compenser un manque à gagner des collectivités locales dès lors qu'elles n'ont pas atteint un équilibre habitat/activités qui engendrerait un bon équilibre de recettes et des dépenses, le cas le plus fréquent étant celui d'une insuffisance de la TP par rapport aux autres recettes fiscales.

C'est le schéma tel qu'il avait été conçu en rapport avec des projets d'urbanisation qui étaient censés se dérouler avec une volonté assez affirmée, assez dirigiste, donc censés s'accomplir avec une relative linéarité dans le temps. Or, très vite, dès le milieu des années 70, en raison des ruptures de la conjoncture économique générale, mais aussi en raison d'un certain nombre de décisions locales et du poids croissant des élus, on va s'apercevoir que les programmes vont être réduits à la baisse, vont être différés, vont être modifiés, etc... Que va-t-il en résulter pour les acteurs ?

Pour les EPA, le plus dur va résulter des incidences d'un développement économique plus faible ou étalé dans le temps. Car on touche là une des recettes principales des établissements publics d'aménagement : la cession de terrains à bâtir pour des activités ou la cession de charges foncières pour construire des bureaux. Pour les villes nouvelles de province, c'est plutôt sur les terrains d'activités qu'il va y avoir des coups durs : on connaît cela au milieu des années 70, puis à nouveau un peu plus tard dans les années 80, et puis très fortement au milieu des années 1990. Néanmoins, ces aléas vont toucher très inégalement les villes nouvelles. En effet, quand on parle des villes nouvelles de province, il y en avait 4, mais ici on ne parle que de 3. En outre, l'une d'elles est arrêtée ; il en reste 2. En réalité, elles sont assez différentes, je ne suis pas certain qu'elles constituent une famille, mais il n'en reste pas moins qu'elles ont quand même quelques problèmes en commun. Un problème en commun, c'est que dès lors que les activités se réduisent, dès lors que les programmes d'urbanisation se réduisent, leurs EPA sont à des échelles de masses de chiffre d'affaires qui deviennent insuffisantes pour bien absorber leurs frais fixes. C'est-à-dire que, là où on pensait que les frais fixes seraient de l'ordre de 10 à 20% du budget annuel d'un établissement public, ce ratio s'avère dans la réalité supérieur à 20%, et, dans les périodes de crise comme on en a connues par exemple dans le milieu des années 1990 à l'EPIDA, il a atteint certaines années pas loin de 50%. Il est évident qu'à ce moment-là, on s'appuie sur un système qui devient économiquement ingérable. Confronté à ce problème, l'Etat a réagi, mais souvent avec retard. Il a réagi d'autant plus avec retard que les années 90 sont des années où il commence déjà à penser, si j'ose dire, à se désengager des villes nouvelles ; ce n'est plus un sujet prioritaire pour l'Etat. Concrètement, on va se débrouiller, on va recapitaliser en partie certains établissements publics, on va transférer vers certains EPA l'argent qu'a gagné l'un d'entre eux en Ile-de-France : Saint-Quentin-en-Yvelines. On va

prendre de l'argent dans la caisse de ce dernier pour le donner à d'autres établissements publics notamment ceux de L'Isle d'Abeau et de Berre. C'est le ministère des finances qui « bricole » avec les dotations pour ne pas afficher quelque part clairement dans un budget, dans une loi de finances, que le gouvernement va attribuer de l'argent supplémentaire aux villes nouvelles. Parallèlement, on va négocier en interministériel, une baisse des taux d'intérêt que pratique l'Etat vis à vis des EPA pour qu'ils assurent plus facilement le remboursement de leurs dettes foncières.

Tout cela est lié essentiellement aux difficultés rencontrées dans la commercialisation des activités économiques, mais peut se doubler dans certains cas de désirs de rééquilibrage du peuplement. C'est le cas notamment de l'Isle d'Abeau où il y a eu une volonté de l'EPIDA, au milieu des années 90, de freiner le développement du locatif aidé parce qu'on arrivait à un taux de logement social de l'ordre de 70%. Ceci afin d'ouvrir le marché à d'autres promoteurs de logements, c'est-à-dire à l'accession à la propriété, à du logement moins aidé, voire du non aidé ; il fallait afficher en quelque sorte un freinage brutal du logement social. Alors, on a constaté un double phénomène dans les recettes : 1) on a moins de recettes côté développement économique et 2) on se prive volontairement de recettes venant du logement social.

Pour répondre à certaines objections de l'assistance, je reconnais que la lecture des choses est en partie faussée. Dans les bilans de certaines zones d'aménagement, c'est l'habitat social qui rapporte compte tenu de son mode de financement et surtout des densités qu'on impose à ses habitants. En période de crise, c'est ce qui rapporte le plus à tous les aménageurs de France, et c'est pour cela qu'on en a fait parfois trop en villes nouvelles. Toutefois, ceci est vrai globalement en raison de la densité, mais c'est faux si on prend sur le long terme les résultats des ZAC. Quand on regarde les prévisions à fin d'affaires ou les bilans des ZAC de toutes les villes nouvelles, ce ne sont pas les ZAC d'habitat, fussent-elles de logement social, qui créent de la marge, se sont les ZAC d'activités économiques.

Un établissement public à vocation industrielle et commerciale voué à l'aménagement ne vit que de la commercialisation de terrains, alors qu'en pratique, il a une tâche beaucoup plus large, c'est une agence d'urbanisme, une agence de développement, un outil de la politique de la ville, ... Or, toutes ces missions là, ne sont pas ou sont très mal rémunérées. C'est une des grandes difficultés des aménageurs publics d'aujourd'hui.

Enfin, dernier point, toujours dans la gestion de ces aléas, mais ce coup-ci du côté des collectivités locales, c'est aussi la croissance insuffisante des activités économiques qui cause le plus de problèmes, problèmes d'emploi mais aussi problèmes budgétaires. Aujourd'hui les richesses fiscales, c'est-à-dire en fait les bases des taxes des collectivités locales des villes nouvelles, sont très différentes les unes des autres. Il y a des territoires, par exemple ceux du SAN de l'Étang de Berre qui sont relativement riches puisque les bases de taxes professionnelles y étaient de l'ordre de 35000 Frs par habitant l'année dernière, alors que dans le même temps à L'Isle d'Abeau, elles n'étaient que de 18000 Frs, et même à Sénart, la ville nouvelle qui a le plus de problèmes financiers, elles s'établissaient à seulement 11000 Frs.

Cette richesse inégale, c'est aussi une raison de différencier les villes nouvelles les unes des autres. On ne peut pas raisonner de la même façon sur toutes les villes nouvelles, on n'est pas sur les mêmes bases de richesse potentielle. On ne l'était pas au départ et on l'est, d'une certaine façon, encore moins aujourd'hui. Ce qui explique que l'Etat continue à aider, grâce notamment aux moyens d'équilibre, certaines de ces intercommunalités ou communes associées. C'est le cas de L'Isle d'Abeau et c'est le cas de Sénart. Par exemple, 12 % des recettes de fonctionnement du SAN de L'Isle d'Abeau viennent actuellement d'une subvention pour moyens d'équilibre. Et j'ajouterai que pour le Vaudreuil, 15 ans après le désengagement de l'Etat, ce dernier continue de verser de façon dérogatoire une subvention

pour moyens d'équilibre à la commune du Val-de-Reuil, pour qu'elle puisse gérer des équipements qui restent surdimensionnés par rapport à sa population.

Alors, pour conclure, je mettrai en évidence quatre points :

- **1er point** : Du côté de l'Etat, les inventeurs des villes nouvelles ont mis en place une politique très dirigiste, très « colbertiste ». Ils avaient surtout prévu des dispositifs d'exception liés à la croissance rapide qui était attendue.
- **2<sup>ème</sup> point** : Par contre, ils avaient moins bien anticipé les aléas, les à-coups, les difficultés, les problèmes de marché affectant les activités économiques (qui sont beaucoup plus importants qu'en matière de logement) et, bien sûr, ils n'avaient pas du tout anticipé les abandons comme ce fut le cas du Val-de-Reuil et de certains secteurs d'autres urbanisations nouvelles.
- **3<sup>ème</sup> point** : Les collectivités locales ont joué le jeu. Même si elles ont subi au départ, elles sont ensuite entrées dans le jeu en assurant un niveau exceptionnel d'équipement. Il faut dire aujourd'hui qu'on arrive à un degré d'équipement qui est plus élevé dans les communes des villes nouvelles que dans des communes anciennes de même taille ou plus encore que dans les communes environnantes. En outre, ce degré exceptionnel d'équipement a anticipé longtemps le peuplement accéléré initialement souhaité par l'Etat.
- **4<sup>ème</sup> point** : Aujourd'hui, et depuis quelques années, l'Etat aide de moins en moins ces collectivités, l'Etat se retire petit à petit du jeu des villes nouvelles. On est en train d'élaborer des contrats de sortie dans deux villes nouvelles (Cergy et Saint-Quentin), la prochaine devant être L'Isle d'Abeau. Plus généralement, on est en face depuis près d'une décennie d'un dispositif un peu nouveau où les élus tentent de réguler eux-mêmes les équilibres et la croissance de leurs territoires, en ayant d'abord un œil plus attentif qu'auparavant sur les rapports entre l'habitat et l'emploi. Ceci conditionne l'équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités locales dont ils ont pris la charge.

## Philippe Chaudoir

Philippe Chaudoir, enseignant chercheur à l'institut de l'urbanisme de Lyon, avec une expérience en ville nouvelle sur les rives de l'Étang de Berre avec Lucien Gallas et Jean Yves Eochard et également sur les villes nouvelles de la région parisienne Evry et Marne la Vallée.

La piste prioritaire que j'ai vu se dégager et qui revient de manière récurrente, c'est la question qui avait déjà été évoquée par Franck Scherrer : Y a-t-il une entité plus ou moins homogène qui s'appellerait les villes nouvelles de province et qui ferait sens sans toutefois s'inscrire dans l'opposition classique qui a été dénoncée tout à l'heure villes nouvelles de la région Parisienne et villes nouvelles de province ? Je vois trois manières de traiter cette question :

- 1°) autour des similitudes qu'il pourrait y avoir entre ces villes nouvelles
- 2°) autour des conséquences de ses similitudes,
- 3°) autour de différences structurelles qui effectivement tendent plutôt à aller dans le sens de l'hétérogénéité.

## **Il y a des similitudes de trois ordres :**

D'abord des similitudes de procédures, au moins à l'origine. D'ailleurs, ces similitudes de l'origine vont très vite évoluer vers des structures assez différentes, d'autant plus qu'aujourd'hui on est en train de sortir progressivement de ce cadre procédural, même s'il en reste encore des traces. Il me semble que ces procédures sont intéressantes et importantes pour fonder une entité, parce qu'il me semble que leur effet principal a été d'aider à la production, presque de forcer la main à la production d'un système d'acteurs stratégiques spécifiquement local, un système d'acteurs intermédiaires par rapport aux logiques classiques des systèmes d'acteurs locaux. Donc de ce point de vue là, il me semble qu'il y a une spécificité ville nouvelle qui est une espèce de strate intermédiaire dans la relation, et dans les systèmes d'acteurs politiques au plan local. Cela mérite une attention tout à fait particulière, parce que d'une certaine manière on peut considérer que cela a une dimension de laboratoire vis à vis d'un certain nombre de procédures d'intercommunalité.

Le deuxième élément qui me semble tout à fait important quant à la similitude, c'est la similitude en terme de processus de conception. On a entendu à travers les exemples qui nous ont été donnés des termes tels que « le germe », « l'amorce », « le polycentrisme » correspondants au Vaudreuil, à l'Isle d'Abeau, et à l'Etang de Berre. Ils viennent s'inscrire comme des solutions nouvelles à un moment donné par rapport à un territoire dans lequel on va intervenir ex nihilo et très clairement en rupture avec un fonctionnalisme ambiant à l'époque. Une pensée de l'aménagement qui vient penser la croissance en s'appuyant sur des ressources endogènes. Cela me paraît important à relever quant aux similitudes.

Troisième élément quant aux similitudes, ainsi que l'a rappelé Lucien Gallas, une véritable logique de laboratoire quant à la programmation et la production d'équipement. Ceci me paraît être une caractéristique tout à fait spécifique des villes nouvelles. Alors là -pour le coup - ce n'est pas tellement spécifique de la province ou de la région parisienne, - peut être que la différence dans les villes nouvelles de province c'est leur humilité quant à l'équipement. C'est à dire à la fois leur capacité de produire de l'équipement intégré, mais également l'humilité quant à la forme architecturale.

## **Les conséquences de ces similitudes,**

J'en vois deux. D'abord une conséquence, mais ce n'est pas tout à fait une conséquence, c'est que finalement aujourd'hui, dans les villes nouvelles je vois beaucoup de caractéristiques proches des situations des quartiers périphériques d'habitat social. Aussi bien du point de vue de la population, du logement, de la juxtaposition sans lien entre activités et résidence, d'un sur-équipement relatif, -tout à fait relatif- qui est souvent inadaptation dans les quartiers périphériques, qui est probablement plus intégré dans les villes nouvelles de province. Ensuite quelque chose qui fait une véritable spécificité des villes nouvelles c'est qu'elles ont eu en quelque sorte une prime de quelques années à la désagrégation urbaine.

## **Les différences structurelles**

Elles font que cette homogénéité me paraît à remettre en cause. Ces différences structurelles portent sur les situations métropolitaines ou d'agglomération. Les différences de situation de Rouen, Lyon, Marseille, ne sont absolument pas analysables de la même manière en termes géographique, économique, social. Je prendrai seulement le terme économique pour montrer que la question de l'activité qui paraît être un qualificatif très fort des villes nouvelles, ne peut pas du tout se traiter de la même manière, avec la zone industrielle ou portuaire de Fos ayant une dominante industrielle très forte, et d'autres villes

nouvelles de province dans lesquelles c'est vraiment la polarité tertiaire qui me paraît à relever.

Ayant travaillé à la fois, sur Lyon et Marseille je suis bien placé pour dire, que les systèmes d'acteurs ne se ressemblent en aucun point, et qu'en particulier ce qui peut fonder sur la région Lyonnaise une très grande antériorité de savoir faire de l'intercommunalité est notoirement absent de la région Marseillaise. On comprend bien du coup, que les conditions ne sont pas du tout les mêmes. J'ai l'impression pour conclure que cette journée a quelque part un objectif qui n'a pas été déclaré : faire un travail de deuil.

Aujourd'hui, que se pose-t-on comme question ? On ne se pose pas celle de la spécificité mais celle de l'entrée dans le droit commun. La vraie question est alors la suivante : est-ce que le savoir-faire qui s'est élaboré en terme de relations et de système d'acteurs ne pourrait pas être un véritable savoir faire en terme d'intercommunalité ?

# **DISCUSSION**

## **Jean- Frébault**

Je ne suis pas venu aujourd'hui faire le deuil des villes nouvelles, mais tirer le bilan de l'option qui nous a été assignée d'être un laboratoire. Il était sous-entendu qu'un jour ou l'autre on devrait tirer le bilan des moyens financiers que l'Etat a mis dans ces laboratoires. Ce qui est important c'est donc de savoir pour les opérations banalisées qu'on a à faire dans toutes les villes de France, qu'est ce que l'on peut retenir de ces processus ? Ce n'est pas un deuil, c'est de l'intérêt qui doit se dégager, sur les conséquences de cette période de laboratoire. Ce qui me paraît être le thème de la journée c'est : quelles sont les conséquences durables pour les acteurs habitants, pour un patrimoine qui va être habité pendant 100-150 ans ?

Dans le cas de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, nous avons fait le pari en 68 - parce qu'on avait la chance d'avoir eu un grand nombre de grands ensembles autour de Lyon entre 49 et 68 - de dire : évitons certains pièges déjà connus des grands ensembles. D'où notre volonté de morceler la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre privée, pour ne pas recréer de grands ensembles. Cela supposait un rythme minimum annuel pour que les 15 acteurs qu'on voulait en concurrence permanente aient la masse critique minimale, leur permettant de dire : « On y va parce que dans 10 ans on gagnera de l'argent »

Or la réduction de rythme que l'on a subi en 73-74, a été utilisée, comme alibi, pour nous interdire de continuer à morceler la commande et retomber dans la solution de facilité qui avait produit de grands ensembles. Et donc le morcellement de la production s'est traduit par des problèmes sociaux qui étaient décelables immédiatement.

## **Bernard Millerioux**

Je voulais relever une question, que je trouve un petit peu lancinante, qui ne me paraît pas une bonne manière de poser le problème et qui revient beaucoup plus dans les villes de province que dans celles de la région parisienne. Les objectifs initiaux ont-ils été atteints ou non ? Les objectifs initiaux on les simplifie en rappelant les objectifs quantitatifs, 200.000 habitants sur l'Isle d'Abeau, je ne sais plus combien sur l'Etang de Berre. A l'Isle d'Abeau on en est à 60.000 ? Cela dépend de quel périmètre on part. Finalement on est très loin des objectifs initiaux, c'est une sorte d'échec, mais ce n'est pas la bonne manière de poser la question.

Je rappelle que les villes nouvelles, ont été imaginées dans leur démarche, dans leur ambition, au moment des 30 glorieuses, à la fin des années 60, au début des années 70. Il y a eu ensuite la crise pétrolière au milieu des années 70, l'arrêt de la croissance urbaine. La bonne question qu'il faut donc se poser est la suivante : alors que pendant 30 ans, les modes de vie ont changé, les enjeux urbains ont changé, le contexte économique a changé, est-ce que ces villes ont su s'adapter à ces nouvelles attentes ? C'est la seule question qui me paraît intéressante. Les villes nouvelles existent ; qu'est ce qu'on fait de ce patrimoine ? Comparons leur capacité d'adaptation à d'autres types de production urbaine. Si on fait une évaluation, il convient de bien formuler la question : quel sens ont aujourd'hui ces villes ? Il y a beaucoup d'éléments positifs mais aussi des critiques. Il y a des défauts dans ces villes nouvelles, qu'il faut comparer aux défauts de la production urbaine de cette époque.





## **DEUXIÈME TABLE RONDE**

### **La ville nouvelle un développement parfaitement maîtrisé ?**

#### **Les questions**

**En quoi la planification a-t-elle servi à maîtriser le développement de la ville nouvelle ?  
De quels moyens dispose-t-on pour orienter et impulser le développement ?  
Des prévisions macroéconomiques à la planification stratégique, quelle évolution dans les modes de faire ?**

#### **Les participants**

Yves Chalas, Institut d'urbanisme de Grenoble, président de la table ronde

Stéphane Rabilloud, EPIDA et Institut d'urbanisme de Lyon

Jean Frébault, Conseil Général des Ponts et Chaussées, ancien directeur général de l'EPIDA

Gilles Novarina, Directeur de l'Institut d'urbanisme de Grenoble

Jean Écochard, ancien directeur adjoint de l'EPAREB

Monique Hoballah, DDE 13

Bernard Millerieux, EPIDA

## **Stéphane Rabilloud**

### **« L'Isle d'Abeau ou l'itinérance d'un territoire ». Du projet à l'opération et de l'opération au projet : les permanences de la planification-**

*« Itinérance » : Ce néologisme a été construit pour la circonstance à partir de itinéraire et errance. Il a le mérite, du moins je l'espère, de pointer les ambivalences et paradoxes de la planification entendue comme les modalités d'intervention – c'est-à-dire des modes de faire – de la puissance publique sur l'espace.*

*L'Isle d'Abeau oscille en effet sans cesse entre l'itinéraire tracé par les grands récits dictés à l'avance de ce qu'il va se passer (c'est d'ailleurs sa raison d'être) et l'errance que l'on peut aisément imputer à la souplesse d'aménagement permise par la planification justement ; souplesse inéluctable dans toutes opérations et projets mais voulue et portée par ceux que l'on nommera les empiriques (parmi lesquels on retrouve les élus locaux, les acteurs économiques, les promoteurs...) et obligée et subie par ceux que l'on nommera les planificateurs (au rang desquels on retrouve les représentants de l'Etat).*

*Avant de parvenir à un autre stade, celui du droit commun et du projet, L'Isle d'Abeau devra encore parcourir toute une itinérance afin de quitter son statut d'opération d'exception. Cette itinérance met à jour les lieux de négociations, de compromis, de conflits entre l'ensemble des acteurs concernés par cette opération ou projet. La cristallisation des positions de chacun donne à voir tout le travail d'appropriation de la réalité locale par les acteurs locaux. Cette appropriation nécessite en réalité une mise à plat d'un tout : un territoire, un projet, des objectifs, une méthode.*

*L'Isle d'Abeau, comme toutes les villes nouvelles, est la fille de la planification des années 70, c'est-à-dire de la période fordiste, comme les zones d'activités industrielles et commerciales. Le prisme des villes nouvelles permet-il ainsi d'interroger – pourrait-on ajouter plus qu'ailleurs ? – la planification injonctive à la française et se poser la question de son efficacité.*

*Partant du cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, j'aborde la planification selon deux approches qui éclairent les évolutions et les permanences des modalités d'intervention de la puissance publique sur l'espace.*

- *La première approche met en avant les valeurs et les modèles de pensée associés à l'action de la planification territoriale. Je partirai de l'exemple du SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau en présentant ses grandes lignes et en les confrontant aux valeurs qui émergent actuellement dans le projet de territoire pour le Nord-Isère.*
- *La deuxième approche questionne la planification selon les principes de l'action, c'est-à-dire les manières de faire la ville, le territoire. De manière plus générale, je pose la question de savoir comment L'Isle d'Abeau peut passer du statut d'opération - d'intérêt national – à celui de projet - de territoire – porté par le local. On peut s'interroger aussi sur les nouveautés dans les manières de faire la ville, le territoire. Par exemple, aujourd'hui, on peut prendre le cas concret du projet de territoire pour le Nord-Isère pour aborder les questions des modalités de négociations et d'inscription des projets dans le territoire. Il s'agit de poser une nouvelle fois la question des permanences et/ou des évolutions de la planification.*

## **Ma première approche de la planification se fait tout d'abord par ses valeurs.**

*Un certain nombre de valeurs émergent progressivement dans la société, soit qu'elles diffusent à partir d'idées militantes, soit qu'elles se développent à partir d'une sensibilité plus aiguë à certaines situations ou à certains phénomènes. Au fur et à mesure qu'elles diffusent, elles sont intégrées comme des références et sont souvent reprises dans les affichages politiques.*

*Par exemple, en est-il des valeurs qui se sont peu à peu imposées vis à vis du respect de l'environnement et qui évoluent aujourd'hui vers les notions du développement durable.*

*La planification n'échappe pas à la prise en compte de ces nouvelles valeurs qui diffusent dans la société. Le SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau mis en œuvre dès 1971 et approuvé en 1978 affiche trois objectifs :*

- *Le premier est **d'organiser la croissance urbaine** de la métropole lyonnaise en devenant ainsi un pôle de fixation : il s'agit ici d'éviter le mitage des espaces périurbains en fixant les populations. La recherche de l'équilibre habitat/emploi, la création de tous les équipements collectifs et la promotion du site en faisant une « ville à la campagne » sont les conditions nécessaires pour atteindre ce premier objectif.*
- *Le deuxième objectif était **de faire de l'Isle d'Abeau un pôle structurant régional**. L'Isle d'Abeau doit enrayer l'expansion en tache d'huile de l'agglomération lyonnaise pour ne pas colmater le couloir rhodanien et ainsi aider l'espace régional à s'ouvrir sur l'extérieur.*
- *Le troisième objectif est de **faire de la ville nouvelle un pôle d'innovation**. Innovation en termes de « profil de ville » tant par sa fonction, qui allie le rôle de satellite d'une grande métropole à celui d'un centre de rayonnement régional, que par le caractère de « ville verte ». L'innovation se décline également dans la recherche d'un nouveau « contrat » entre la ville et la campagne. Pour atteindre cet objectif, sont privilégiées :*
  - *des densités faibles, permettant un très fort pourcentage de logements en maisons individuelles ou en petits immeubles collectifs,*
  - *une structuration de la ville en petites unités, les « unités de voisinage », séparées entre elles par une trame verte très structurée mise en œuvre par le « SDAU Vert » présenté dans les annexes du SDAU de la ville nouvelle,*
  - *une organisation générale de la ville selon un mode polycentrique nécessitant la mise en œuvre d'une hiérarchie dans les niveaux de centralité (centres de proximité, centre secondaires, centre principal). Une telle organisation suppose bien entendu une maîtrise rigoureuse par la planification territoriale de l'équilibre entre zones vertes et zones urbaines, maîtrise que nos intervenants de la table ronde illustreront en abordant les outils du développement urbain en ville nouvelle : la politique foncière, les dispositifs juridiques particuliers, les outils d'aménagement comme les EPA, etc.*

*Dans le contexte actuel de sortie progressive du régime d'exception de la ville nouvelle, un projet de territoire est élaboré sur un périmètre plus vaste que celui de la ville nouvelle qui regroupe actuellement cinq communes. Même si ses contours demeurent flous, ce projet porte sur un territoire qui englobe une trentaine de communes et qui regroupe environ 100.000 habitants et 50.000 emplois, contre 40.000 habitants et 19.000 emplois pour la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Ce territoire de projet reprend plus ou moins les contours du SDAU de L'Isle d'Abeau qui porte sur 33 communes.*

*Tout en accompagnant le processus de transformation institutionnelle de L'Isle d'Abeau, le projet de territoire du Nord-Isère doit déterminer - au sens de la loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire - les orientations que se fixent l'agglomération proprement dite : un futur institutionnel espéré par certains et refusé par d'autres. Cette agglomération engloberait notamment dans une même entité le SAN de l'Isle d'Abeau et Bourgoin-Jallieu. Le projet de territoire doit donc déterminer les orientations en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement, etc.*

*A l'heure actuelle les premières analyses réalisées dans le cadre du projet de territoire affichent et réaffirment :*

- La volonté pour le Nord-Isère et non plus seulement pour la ville nouvelle d'être un pôle structurant régional en contribuant notamment au positionnement international de la métropole lyonnaise,
- d'être un pôle d'appui résidentiel et économique pour Lyon et pour l'aéroport Lyon-Saint Exupéry,
- de maîtriser l'étalement urbain tout en préservant l'attractivité du site,
- de maintenir le caractère original d'organisation du territoire fondé sur une structuration par des pôles complémentaires et solidaires,
- de valoriser les importantes capacités de développement initiées par les outils et les politiques déjà mises en œuvre sur le territoire (accessibilité et politique foncière notamment).

*Finale­ment tout se passe comme si dans la période actuelle de déstabilisation durable ou transitoire qui caractérise la sortie du régime d'exception de l'Isle d'Abeau, le recours à des repères validés et éprouvés devient encore plus nécessaire. On peut donc se poser la question de savoir quelles sont les modifications des valeurs et des modèles de pensée entre l'ancien projet et le nouveau... Quelles évolutions peuvent être pointées ?*

***Ma deuxième approche de la planification questionne les principes de l'action, c'est-à-dire les manières de faire la ville, le territoire.***

*Comme je viens de l'exposer, on pressent bien que le but à atteindre - qui était fixé par l'Etat dans les années 70 -, est en passe d'être approprié par les acteurs locaux qui entrent actuellement dans une phase de négociation et de compromis dans le cadre de la sortie du régime d'exception de la ville nouvelle et de la mise en œuvre d'un projet de territoire pour le Nord-Isère. Tout se passe comme si les acteurs locaux avaient combattu jusqu'à maintenant l'objectif à atteindre, qui leur était de surcroît imposé, à défaut de pouvoir infléchir la méthode pour aboutir à cet objectif. Aujourd'hui, la méthode et les modes de faire semblent appropriés localement et nous montre comment les acteurs se saisissent de la réalité locale.*

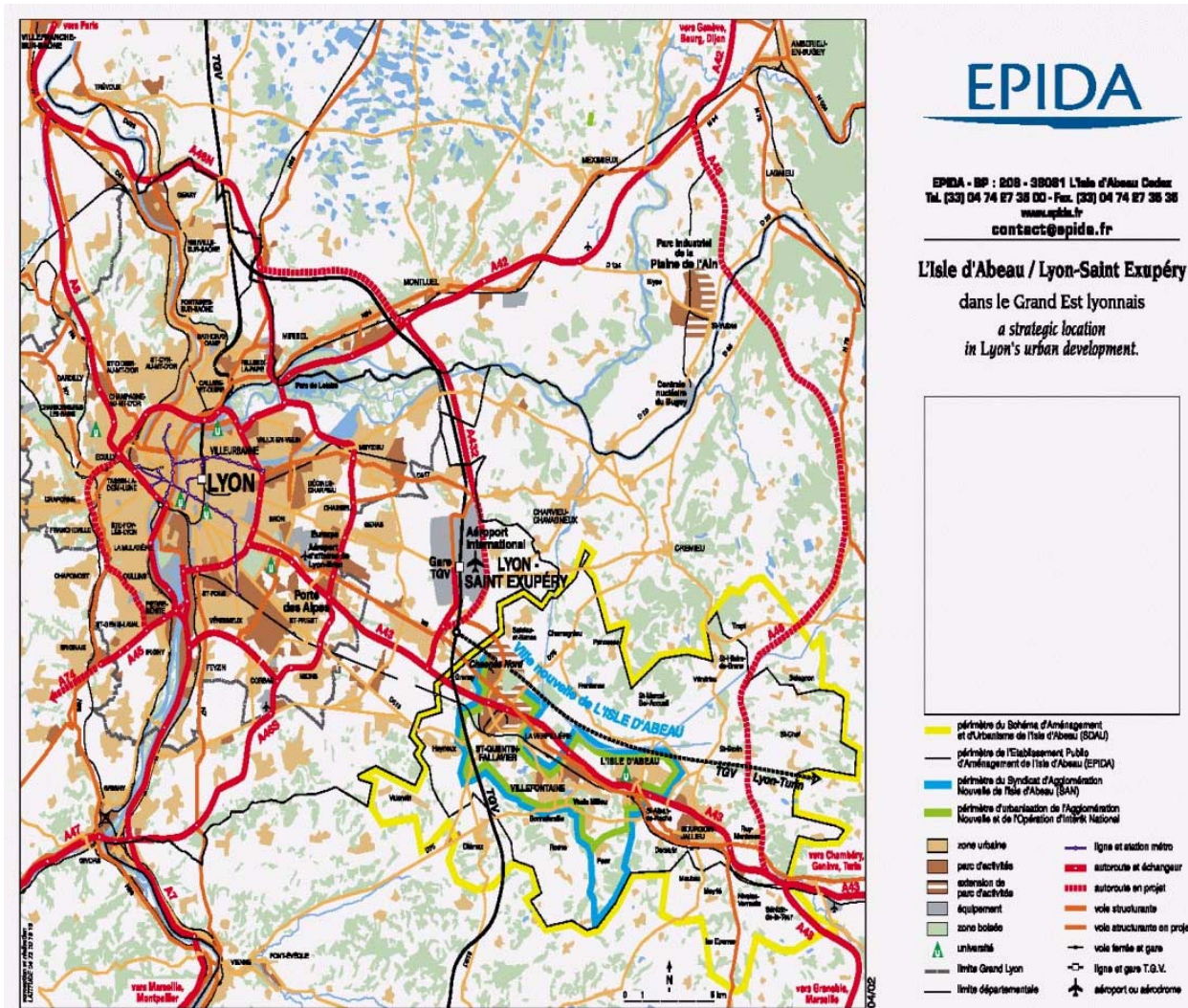
*Je prendrai l'exemple du site de la Maladière pour illustrer d'une part les compromis et les négociations entre les acteurs locaux et pour montrer d'autre part que les projets et enjeux de développement demeurent éminemment spatialisés, territorialisés. La Maladière est un espace sur la commune de Bourgoin-Jallieu, à proximité de L'Isle d'Abeau. C'est l'un des territoires sur lequel se feront de nombreux projets, notamment des projets d'accueil d'équipements de niveau d'agglomération (comme l'hôpital, un centre sportif de niveau régional mêlant entraînement et formation, un équipement hôtelier, etc).*

*Le site de la Maladière devient par les négociations portant notamment sur l'implantation de tel ou tel équipement le site probable de couture, de réconciliation entre L'Isle d'Abeau et Bourgoin-Jallieu pour reprendre les termes du maire de Bourgoin-Jallieu ; Ces communes ont effet entretenu par le passé des relations tendues voire conflictuelles. Ce lieu est donc*

non seulement le lieu de négociation des conflits entre les deux communes les plus concernées mais il montre aussi comment la négociation s'instaure à l'échelle du Nord-Isère pour la définition des polarités et des centralités du territoire. Les compromis et négociations s'engagent désormais d'une part sur les lieux d'implantation des équipements de niveau d'agglomération et d'autre part sur leur spécialisation (comme le complexe culturel, l'université, le palais de justice, etc.).

L'exemple de la Maladière tend ainsi à montrer qu'en tant que processus politique urbain, le projet semble être avant tout un lieu de négociation des conflits et de tendances qui s'affrontent par rapport à l'organisation urbaine. On peut donc poser la question de la manière dont le projet devient un instrument de négociation et de médiation entre acteurs. Et parmi tous les partenaires, qui désormais est en charge de fixer le cap, de définir les objectifs et les modes de faire ?

Pour finir l'introduction de cette table ronde, je lance au débat une dernière question d'ordre plus général, celle **des diverses temporalités qui régissent les acteurs**. La configuration finale d'une opération comme la ville nouvelle correspond rarement au résultat prévu initialement car les acteurs intervenant dans un tel projet ne sont pas contemporains. Ceci nous amène à poser ce type de question : comment faire ce compromis entre la permanence des orientations et les mises à jour régulières voulues par les acteurs contemporains à l'action ?



**Jean Frébault :**

**« Regard sur les outils spécifiques des villes nouvelles »**

*On m'a demandé de porter un regard critique sur les outils de maîtrise du développement urbain mis en place sur les villes nouvelles. Je le ferai en partant plutôt de l'exemple de l'Isle d'Abeau, celui que je connais le mieux. Mais les propos me paraissent largement transposables aux villes nouvelles de province, et pour une part à celles d'Ile de France, mais il y a aussi des différences. Le débat est ouvert.*

*Le dispositif d'exception dont ont bénéficié les villes nouvelles françaises a fait la preuve de grandes qualités et d'une efficacité incontestable, mais de mon point de vue sa mise en œuvre a révélé aussi quelques défauts dont on parle peu, et qui méritent d'être analysés, au moment où s'engage le retour au droit commun de ces territoires.*

*La première caractéristique est le **rôle moteur joué par l'Etat**. Il est à la fois acteur direct, impulseur de politiques d'aménagement du territoire, à l'échelle nationale ou locale, initiateur d'un cadre juridique et institutionnel. Il a ainsi créé le statut d'Opération d'Intérêt National (OIN) qui lui laisse, si besoin est, le dernier mot en cas de conflit avec les collectivités. Mais il a essayé de ne pas en abuser. Ce cadre a ses « rituels » au niveau national. C'est le « Groupe central des villes nouvelles » et son secrétariat général le SGVN. Ce sont les réunions du CIAT qui à certaines étapes-clés ont permis à l'Etat de prendre des décisions stratégiques. Je pense par exemple au CIAT du 26 mai 1970 qui a décidé la création de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau et la mise en œuvre des orientations du schéma de l'OREAM.*

*Tous ces moyens ont donné la capacité à l'Etat de jouer s'il le voulait l'équivalent du rôle du « prince », de ces princes à la fois visionnaires et volontaristes, qui à travers l'histoire des villes ont su inspirer et mettre en œuvre des projets urbains ambitieux laissant aujourd'hui une trace. Paul Delouvrier a incontestablement incarné une telle figure emblématique en région parisienne. Mais ne peut-on pas dire aujourd'hui qu'il a manqué des « Paul Delouvrier » pour les villes nouvelles de province ?*

*Pour analyser le dispositif de maîtrise de l'urbanisation mis en place pour chacune des villes nouvelles, je vous propose de concentrer l'attention sur les **quatre niveaux** suivants :*

- Le niveau de la « **planification métropolitaine** », incarné à Lyon par le « schéma de l'OREAM » qui comme le schéma directeur de la région parisienne, avait vocation à définir la place de la ville nouvelle dans l'organisation de région urbaine
- Le schéma d'aménagement de l'**agglomération nouvelle** proprement dite, planifiée à travers le SDAU et dont a parlé Stéphane Rabilloud tout à l'heure
- La mise en place d'un outil opérationnel, l'**Etablissement Public d'Aménagement (EPA)**, qui intègre les fonctions de conception et de réalisation, au nom de l'efficacité avec notamment le pouvoir d'initiative des ZAC, et en province le rôle d'outil foncier pour le compte de l'Etat
- Enfin, 4<sup>e</sup> outil, la mise en place d'une **structure de coopération intercommunale** (aujourd'hui dénommée SAN, Syndicat d'Agglomération Nouvelle) qui dès l'origine a assuré la péréquation fiscale (TP d'agglomération), la gestion des principaux équipements, espaces publics espaces verts, et la responsabilité des POS.



Quel regard peut-on aujourd'hui porter sur ces outils ?

Je ne ferai que lancer quelques réflexions à mettre au débat. Une véritable évaluation serait à mes yeux très utile, en ayant en tête qu'il convient d'apprécier ces outils non dans l'absolu, mais **par comparaison** aux pratiques développées concomitamment sur d'autres territoires dans les villes existantes : agences d'urbanisme, SEM, ou modes de production habituels du périurbain des années 60-80 tels que les grands ensembles ou l'extension des zones pavillonnaires des banlieues lyonnaises ou marseillaises.

Esquissons sur chacun des 4 niveaux précités, une analyse des qualités et défauts.

**1) A l'échelle métropolitaine, une volonté forte s'est au départ exprimée pour une organisation spatiale maîtrisée des métropoles régionales**, à l'exemple du schéma Directeur de la Région Parisienne, sous l'impulsion de la DATAR et du Ministère de l'Équipement à la fin des années 60. Ainsi à Lyon, le schéma de l'OREAM Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, décliné sur la RUL, a retenu une organisation urbaine discontinue de la métropole avec de grandes coupures vertes, étudie la perspective de 2 villes nouvelles (Nord-Isère et Sud de l'Ain), planifie le développement économique de l'Est lyonnais (zones d'activités de Bron, de Chesne, de la Plaine de l'Ain), met en place un schéma ambitieux d'infrastructures (dont l'autoroute A 43 vers Grenoble) et propose le déménagement de l'aéroport de Bron à Satolas. Les frontières départementales entre Rhône et Isère sont déplacées. Le CIAT du 26 mai 1970 entérine ces orientations et arrête une série de décisions : politique de réserves foncières de l'Etat, lancement d'une première ville nouvelle sur l'axe Lyon-Grenoble, qui s'appellera l'Isle d'Abeau, et de sa mission de préfiguration.

C'était l'époque des décisions rapides inspirées d'une grande volonté de cohérence, cela avait du souffle.

**Mais par la suite**, après ces épisodes marquants de l'aménagement du territoire, il y a eu en quelque sorte un **déficit de gouvernance métropolitaine**. Jusqu'à la mise à l'étude, 30 ans plus tard, d'une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), rien n'a vraiment pris le relais du schéma de l'OREAM, à l'exception des activités de « l'association Région Urbaine de Lyon » (la RUL) regroupant les grandes collectivités publiques, qu'il faut saluer mais qui n'a produit que des réflexions informelles ou des schémas sans portée juridique, comme le schéma logistique.

La volonté politique s'est étiolée. Ces trente années ont été marquées par la faible appropriation du schéma métropolitain par les élus de la métropole, la volonté longtemps affichée du maire de Lyon d'ignorer la ville nouvelle considérée comme concurrente. L'effet-frontière départementale entre Rhône et Isère, frontière d'abord psychologique, a été désastreux en dépit des efforts des responsables successifs de l'EPIDA et de quelques élus courageux, et la ville nouvelle en a souffert sur plusieurs plans.

L'Etat s'est trouvé de facto en retrait, la légitimité de l'Etat dans la gouvernance métropolitaine était moindre en province qu'en région parisienne. On pourrait faire des analyses similaires sur la région marseillaise caractérisée par une quasi-absence de planification intercommunale. On voit la difficulté de transposer le schéma « delouvrieriste » à la province.

**2) Au niveau de l'agglomération nouvelle, le SDAU local, combiné avec les outils fonciers et opérationnels devait jouer un rôle essentiel dans la maîtrise de l'organisation urbaine**. Il aura été porteur de concepts innovants et toujours valides, par exemple pour l'Isle d'Abeau celui de « schéma polycentrique », ou de « ville nature ». Le

volet « trame verte », traduit dans le « SDAU vert » a joué un rôle évident pour préserver les coupures d'urbanisation et éviter le mitage.

*S'il y avait une critique à faire, et sans reprendre tout ce qu'a développé Stéphane Rabilloud, je dirais que le SDAU n'a pas vraiment joué un rôle d'accompagnateur de la révision progressive des concepts urbains, des formes urbaines, adaptations inévitables lorsqu'on développe des projets sur plusieurs décennies. **Le SDAU n'a jamais été révisé sur cette période de 30 ans**, ce qui est pour le moins surprenant !*

*La perspective d'accueillir 200.000 habitants s'est avérée assez rapidement obsolète, avec la fin des « trente glorieuses ». On a argumenté que le SDAU fixait une capacité d'accueil, et non un objectif quantitatif de population à atteindre.*

*Mais on voit bien qu'il a fallu gérer le projet urbain de la ville nouvelle en retraçant d'autres perspectives, d'autres ambitions, plus qualitatives. Or tout s'est passé comme si le projet urbain pouvait rester immobile, figé dans une sorte d'image finale, alors que les équipes de l'EPIDA s'efforçaient de gérer au mieux les adaptations au rythme de la croissance urbaine, en fonction de la conjoncture et des besoins du marché eux même évolutifs.*

*S'il fallait aujourd'hui refaire l'exercice, on insisterait beaucoup plus je pense sur le cheminement, les étapes successives, les révisions nécessaires de certains scénarios tout en maintenant les cohérences indispensables. La planification « stratégique » prendrait le relais ici comme ailleurs d'une planification spatiale trop exclusivement marquée par le « zonage ».*

*Il y a ainsi eu quelques « dérives » ou contradictions, par exemple sur les centralités urbaines dont le dimensionnement et la hiérarchisation n'avait de sens que si l'on atteignait la masse critique de population initialement imaginée. Le ralentissement de la croissance, l'évolution des modes de vie, l'aspiration à des densités plus faibles, la prudence des élus ont finalement contribué à produire un espace urbain avec un déficit d'animation urbaine et de services, s'étalant sans trop de contraintes dans un « habit trop grand ». Tout cela n'a-t-il pas été davantage « subi » que « voulu » ?*

*Développer une planification plus souple et réactive, moins rigide et plus stratégique, mieux articulée avec la conduite des projets urbains toujours remis sur le chantier, est une démarche qui s'impose aujourd'hui à partir du regard critique que l'on peut porter sur tous les exercices de cette époque. La fixation excessive sur le parti urbanistique initial n'explique-t-elle pas aussi pour une part le désengagement ultérieur de l'établissement public en matière d'études urbaines, le temps d'agir étant sensé avoir succédé au temps de penser ?*

*Ne jetons pas pour autant le bébé avec l'eau du bain ! La satisfaction des gens qui résident dans la ville nouvelle témoignent de qualités urbaines, paysagères et environnementales qui n'auraient pas existé sans outils forts de planification, sans un investissement conceptuel initial d'équipes pluridisciplinaires qui ont su anticiper sur de nombreux sujets. L'attractivité du site montre aujourd'hui que la localisation de la ville nouvelle dans la métropole a été bien pensée, de même que les grands principes d'organisation urbaine et paysagère. Et si elle a plutôt aujourd'hui le visage d'un « archipel urbain », elle demeure une réponse planifiée et maîtrisée au défi des nouveaux modes de vie périurbains explorés par certains chercheurs sous le vocable de « ville émergente ».*

### **3) Que peut-on dire de l'expérience des Etablissements publics ?**

*Cet outil d'exception a été inventé d'abord pour un motif d'efficacité, avec le principe d'intégration des fonctions de conception et de réalisation. Le défi à l'époque était de répondre aux besoins liés à la croissance, aller vite, exproprier, avec bien sûr une vision*



*stratégique impliquant un pilotage fort et une vraie capacité de passage à l'acte. Il faut rendre hommage aux EPA, les villes nouvelles n'auraient pu être lancées sans ces structures, à l'image de celles mises en place pour les villes nouvelles anglaises.*

*Mais cet outil, de mon point de vue, n'est pas sans défauts.*

*Parmi ceux-ci je pourrais citer celui de trop imbriquer dans la même structure plusieurs fonctions : celle de maître d'ouvrage d'un projet et celle d'opérateur. On sait bien que, quand il y a des arbitrages à faire, ce sont plutôt les logiques opérationnelles qui l'emportent. Or ces logiques sont souvent celles du bilan de ZAC. La maîtrise d'ouvrage n'a en fait jamais été vraiment structurée politiquement. L'Etat exerçant cette tutelle n'a-t-il pas laissé un peu trop de place au ministère des finances qui tend à privilégier un jugement sur le court terme ? D'autant qu'assez rapidement, on a demandé que les comptes des établissements publics soient équilibrés grâce aux bilans d'aménagement et aux recettes opérationnelles, sans subventions publiques.. La vision du long terme s'est quelque peu étioyée dans la durée, il faut vraiment le regretter. On peut ainsi pour une part expliquer la priorité donnée pendant quelque temps à la construction de logements sociaux, jugée à l'époque favorable au volume d'activités et au chiffre d'affaire de l'aménagement, alors qu'on la considère aujourd'hui comme excessive au nom de la mixité.*

*Cette fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine a été aussi handicapée par la faible implication des élus dans le portage d'une vision stratégique, surtout au départ. Les collectivités locales, souvent en posture d'opposition à l'Etablissement public, ont certes progressivement pesé sur l'évolution des projets opérationnels. Mais malgré la forte présence des élus aux conseils d'administration des EPA, elles ont été de fait peu impliquées dans cette fonction de pilotage et de vision à long terme d'un grand projet urbain (le lancement en pleine période de crise il y a quelques années de la démarche « l'Isle d'Abeau 2015 » avait bien pour objet de remobiliser les partenaires sur cette dimension stratégique). Alors qu'on voit aujourd'hui se recréer de nouveaux EPA pour conduire des projets de renouvellement urbain, il faut en tirer quelques enseignements, et inventer des modes d'organisation et de management qui distinguent mieux maîtrise d'ouvrage et action opérationnelle, et fassent émerger un véritable pilotage politique entre Etat et collectivités.*

*Un autre défaut est la dissociation excessive entre la fonction d'aménageur (qui renvoie à une culture bien spécifique) et celle de gestion de la ville, je l'évoque au point suivant.*

#### **4) Evoquons enfin la place des structures intercommunales (les SAN), principalement identifiées aux responsabilités de gestion urbaine.**

*Au début naturellement peu présents, on a vu monter progressivement en puissance les élus, comme contre-poids aux dispositifs mis en place par l'Etat. Une véritable pédagogie de l'intercommunalité s'est développée, on peut dire à certains égards que les villes nouvelles ont été en avance sur la loi Chevènement.*

*Parmi les défauts de ce système, je voudrais soulever trois points :*

- *D'abord la dissociation excessive entre investissement et gestion. Par exemple quand l'EPA conçoit et réalise un espace vert, et qu'il est géré ultérieurement par le SAN, il peut naître des conflits voire des distorsions dans la conception des projets, en raison de la fragmentation des responsabilités. De même la dissociation entre investissement et gestion des équipements, construction de logements et gestion du peuplement, développement urbain et gestion des services de la vie quotidienne ont pu conduire à des contradictions et des conflits. On peut ainsi sans doute*

*expliquer la sous-évaluation au moins dans un premier temps des problèmes relevant de la « politique de la ville » dans certains quartiers habitat social.*

- *Ensuite, l'absence de vision intégrée des retombées du développement économique. Lorsque l'Etablissement public pour le compte de l'Etat investit et commercialise des terrains auprès des entreprises, et fait son métier de développeur, c'est la collectivité qui en touche les dividendes (taxe professionnelle). Cela peut conduire à des distorsions, voire à des raisonnements anti-économiques liés à cette absence de responsabilisation globale.*
- *Enfin on peut se demander si insidieusement le système mis en place n'a pas involontairement entretenu, une mentalité « d'assistés » dans le monde des élus. Ici ou là, on a pu déceler une attitude consistant à dire : « puisque c'est l'Etat qui porte le projet, tirons en profit au maximum, et laissons le en première ligne en cas de difficulté ». Le caractère ex-territorial de la ville nouvelle n'a pas non plus facilité le dialogue avec les communes extérieures au SAN, alors qu'on voit bien que l'intercommunalité doit aujourd'hui changer d'échelle (exemple du Nord Isère). De telles décalages anticipent mal le passage à un statut de droit commun. Mais il y a eu heureusement d'autres élus porteurs d'une vision plus large.*

***Pour conclure***, il faudra tirer des enseignements de cette expérience, de cette grande et belle aventure des villes nouvelles. C'est d'ailleurs le défi que se propose le relever le programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles que pilote Jean-Eudes Roullier.

*Pour ce qui concerne les outils, je voudrais pour ma part souligner deux points :*

- *Une question ou une forme d'inquiétude : est-ce que les acteurs locaux, les collectivités territoriales auront la capacité d'organiser, en relais, un système de droit commun en mesure de relever les défis urbains qui sont posés à ces villes aujourd'hui ? de poursuivre sans rupture les dynamiques de projets, et notamment de maintenir la confiance des investisseurs privés dans les territoires ayant vocation à poursuivre leur développement ? de s'appuyer sur les outils et compétences professionnelles que requièrent de telles ambitions ? Ce passage de relais devrait de mon point de vue être préparé très à l'avance, pour qu'il ne soit pas vécu comme une rupture.*
- *Le sentiment que malgré les critiques, le bilan que l'on peut tirer est largement positif. J'observe que dans plusieurs territoires on vient de mettre en place des établissements publics. Certes ils sont d'un type juridique nouveau, concernent le renouvellement urbain, je pense à Euro-Méditerranée, au Mantois, à la Plaine de France, ou Seine-Arche. On reconnaît que, dès lors que la gouvernance locale n'a pas la capacité de porter à elle seule des projets de cette dimension, de tels outils d'exception, ex-territoriaux et créés pour une durée limitée, permettent de lancer des opérations d'envergure. Autre exemple, le centre d'affaires de la Défense n'existerait pas si on n'avait pas eu ce raisonnement, parce que c'était hors Paris.*

*Je note que dans les trois cas précités ce n'est pas l'Etat, ce sont les élus (de sensibilités politiques très variées) qui ont demandé cette création d'établissements publics, et même d'une OIN à Marseille.*

*Quel plus bel hommage pouvait-on rendre à l'héritage des villes nouvelles ?*

## Gilles Novarina

Je n'ai pas autorité à faire un bilan des villes nouvelles, puisque je n'ai jamais été intervenant d'une ville nouvelle ou acteur d'une ville nouvelle et que j'ai seulement réalisé une recherche exploratoire portant sur l'Isle d'Abeau. Pourtant, en tant que chercheur et enseignant, il y a dans le texte de présentation qui a été envoyé aux participants à cette table ronde, ainsi que dans différents propos entendus ce matin, quelque chose qui est revenu de manière lancinante : les villes nouvelles constitueraient une rupture par rapport au fonctionnalisme et aux grands ensembles.

Je voudrais, pour commencer, expliquer les raisons qui me poussent à m'intéresser à cette idée de rupture. Il existe une tradition française qui consiste à penser que l'histoire de l'urbanisme est faite d'une série de ruptures. Les grands ensembles, constitue une rupture par rapport à l'urbanisme des années 1920, celui des cités-jardins et des HBM. Et à l'époque, les responsables de la politique des grands ensembles n'hésitaient pas à dire « avant nous il n'y avait rien ». Les villes nouvelles c'est une rupture par rapport aux grands ensembles, on n'y trouve pas ce qui existait dans les grands ensembles.

Derrière cette idée de rupture, il y a une autre idée implicite liée à une conception de progrès : les grands ensembles, qui relèvent de l'avant, ce n'est pas bien, alors que les villes nouvelles, qui relèvent de l'après, c'est mieux. Ce qui est « avant » est toujours présenté comme un anti-modèle, sur lequel il n'est pas nécessaire de s'interroger. Rares sont les professionnels qui se demandent ce que préconise le fonctionnalisme en termes d'organisation urbaine. Quels sont les modèles d'organisation spatiale qui se profilent derrière les grands ensembles d'une part, derrière les ville nouvelles de l'autre ? Sont-ils différents ou similaires ? Sont-ils simplement en décalage ?

Cette réflexion peut paraître un tic de chercheur. Mais je pense qu'il y a deux façons d'envisager le projet de territoire aujourd'hui. Il y a ce qui a été présenté dans l'introduction de ce colloque, qui consiste à faire un programme d'aménagement : on met des gens d'accord sur des actions, sur des projets, sans jamais parler des problèmes d'organisation du territoire physique. Un universitaire italien, Alberto Magnaghi, parle du territoire comme d'un « âne », qu'on charge en permanence de projets, de réalisations, sans jamais penser que ce territoire a peut-être une vie propre, une organisation propre, une histoire propre. Je pense qu'avant de savoir ce qu'on va faire demain, il faut se demander ce qui a été fait hier. C'est une question essentielle, lorsque l'on veut organiser un territoire. Il faut le lire et, pour le lire, il faut avoir les outils pour en comprendre le sens, et donc il faut se référer à des modèles de formes urbaines produites. Il faut essayer de classer ces modèles dans une histoire.

Dans la politique des grands ensembles, sont déjà présents à la fois le thème de la nature dans la ville et celui du polycentrisme. Dans les nombreux articles qu'il publie dans la revue *Urbanisme*, François Parfait qui, en tant que directeur de la SCET, joue un rôle de premier plan dans la définition et la mise en œuvre de cette politique, fait souvent référence à ces thématiques. Il en est de même des architectes. Je reviendrai donc en quelques mots sur ce qui fait la spécificité du modèle d'organisation spatial que constitue le grand ensemble, avant de souligner quelques différences entre le grand ensemble et la ville nouvelle.

L'urbanisme du grand ensemble est fondé sur :

- une organisation des réseaux de voirie différente de celle de la ville traditionnelle, organisation constituée par le fameux système des mailles dilatées et une circulation qui ne pénètre pas dans les quartiers ;
- une implantation des constructions en petites poches, auto-centrées, disposant d'un pôle d'équipements et de services.

Dans les grands ensembles, il existe donc une volonté de créer des unités de voisinage, des quartiers qui sont autonomes et structurés autour de pôles de service et d'équipement. De ce point de vue, je trouve qu'on emploie le même terme de polycentrisme pour parler de choses qui sont radicalement différentes. Le polycentrisme dans les années 1970, c'est l'idée d'organiser la vie sociale sur la base de quartiers autonomes. Le polycentrisme, dont parlent les chercheurs qui travaillent sur la ville diffuse ou la ville émergente, c'est un certain nombre de centralités ou de polarité fonctionnelles, ce n'est pas des quartiers autonomes et ce n'est pas des quartiers piétons. Pour les gens qui ont réalisé les grands ensembles, le polycentrisme c'était des quartiers fondés sur la proximité et les déplacements à pied. Pour les théoriciens de la ville émergente, le polycentrisme est fondé sur la voiture et la mobilité. Je pense qu'il est important d'essayer de donner un peu de contenu à des mots pour pouvoir aller un peu de l'avant.

La ville nouvelle reprend un certain nombre d'éléments d'organisation du grand ensemble, au premier rang desquels la maille et le quartier autonome. Par contre elle innove en ce qui concerne l'implantation des constructions. Il existe en effet dans les villes nouvelles une volonté de rupture avec le modèle du domino constitué de barres et de tours. Les constructions sont organisées en nappes structurées autour de mails piétons qui accueillent l'essentiel des équipements et des services. Cette organisation en nappe, qui a été appliquée pour la première fois dans les villes nouvelles anglaises, auxquelles, il faut le signaler, les concepteurs de l'Isle d'Abeau font en permanence référence. Mais cette organisation a aussi été appliquée dans d'autres grands ensembles, comme la Villeneuve de Grenoble ou comme Toulouse Le Mirail, dans le quartier de Galaratesse (banlieue de Milan), dont les architectes sont Carlo Aymonino et Aldo Rossi. Les relations qu'entretiennent grand ensemble et ville nouvelle sont donc d'une nature plus complexe que ne le laissent penser les propos tenus par les tenants de la rupture.

## Jean Ecochard

J'ai participé aux schémas de l'OREAM de l'aire métropolitaine de Marseille de 1966 à 1969, ensuite j'ai collaboré dans différentes missions d'aménagement, enfin j'ai rejoint l'Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre en tant que directeur Général Adjoint. Ayant été mis « au placard » par un élu lyonnais, par ailleurs directeur de l'EPAREB, j'ai quitté cet établissement en 1996.

Ce parcours m'amène à d'abord parler de planification. En effet, sur toute la région Marseillaise il n'y a pas eu de SDAU qui aient réellement abouti. Pendant longtemps le seul document servant de référence a donc été le schéma directeur de l'aire métropolitaine marseillaise. Il a heureusement été rapidement accompagné par un schéma d'aménagement rural et agricole établi par la DDA. Cela a eu une grande importance car il a fait prendre conscience non seulement du territoire urbain, mais aussi de celui non urbanisé et celui des grands espaces naturels et aquatiques : la plaine de la Crau avec ses 60.000 hectares, la Camargue avec ses 80.000 hectares, l'étang de Berre avec 15.000 hectares, le plateau d'Arbois (10.000 hectares). Cette approche spatiale intégrant la totalité du territoire en donnant des vocations précises à ces espaces naturels et agricoles a permis d'une part de régler des problèmes de conflits comme celui des extensions de la zone industrialo-portuaire de Fos et d'autre part de proposer des urbanisations discontinues, s'appuyant sur les noyaux urbains existants.

Actuellement, il y a de nouveaux outils comme les DTA (Directives territoriales d'aménagement). Il semble que celle des Bouches-du-Rhône connaisse des vicissitudes et qu'elle ne soit pas prête d'aboutir.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Etablissement public, je voudrais évoquer le problème de la programmation urbaine rendue possible par l'existence, au niveau central de lignes budgétaires finalisées. L'EPAREB a pu faire des plans de programmation urbaine par commune, permettant ainsi aux élus d'avoir des outils de pilotage. Cette programmation était aussi faite pour les établissements publics que ce soit en terme d'apparition dans le temps et en terme de conception de l'équipement lui-même en travaillant dans certains cas avec les futurs usagers.

Un travail important a pu également être fait sur tout ce qui concerne les espaces verts et l'eau, élément majeur en pays méditerranéen : parcs urbains de grande dimension conçus comme de véritable pôle de centralité, bassins de rétention pour les eaux pluviales en cas d'épisodes pluviaux de grandes ampleurs, etc... L'urbanisation à partir des villes existantes a conduit l'Etablissement public à faire, avec les quartiers nouveaux, de la couture urbaine, c'est en cela que sur les rives de l'étang de Berre on peut difficilement parler de ville nouvelle au sens parisien du terme.

Avec le recul un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés. Si les urbanisations nouvelles se sont bien intégrées dans le tissu urbain de la métropole, toute une série d'opérations de logements se sont développées en périphérie des villes, souvent dans des espaces naturels de grande valeur ou sur des zones agricoles. Je pense à des lotissements sur l'Arbois et à Rognac. Ces éparpillements favorisés par un réseau de voiries souvent surabondant, n'ont pas favorisé la mise en place de réseau de transports en commun. Ainsi Marseille n'est toujours pas relié à Aix-en-Provence et à la cuvette sud est de l'Etang de Berre par un système de transport en commun digne de ce nom. De même, l'Etat n'a pas toujours joué le jeu en imposant dans les quartiers les nouveaux équipements structurants comme il l'a fait en région parisienne : le CETE est allé à Aix en Provence,...

Heureusement tout n'a pas été négatif quand on regarde la conception urbaine des nouveaux quartiers ou le travail qui a été fait sur les zones d'activités et les zones logistiques pour ne parler que de cela.

## Monique Hoballah

Mon parcours professionnel dans les Bouches du Rhône a commencé à l'OREAM et s'est poursuivi dans deux missions interministérielles liées à la « Ville Nouvelle » de l'étang de Berre, la Mission d'Aménagement des rives de l'Etang de Berre puis la Mission Interministérielle d'Aménagement de Fos- Etang de Berre. J'ai intégré, ensuite, la DDE en 1980 et occupé différents postes dans les services Aménagement puis Habitat (Politique de la Ville, Logement des défavorisés). Actuellement, je suis responsable du pôle Etudes, et travaille notamment sur la Directive Territoriale d'Aménagement et le premier contrat d'agglomération des Bouches-du-Rhône, demandé par la Communauté Urbaine de Marseille.

Comment l'Etat s'est-il positionné ? Que peut-on tirer comme bilan ? Quels éléments de réflexion sont développés à l'heure actuelle sur la place des villes nouvelles ? On peut dire que l'Etat a été très présent même s'il n'a pu aboutir en matière de documents d'urbanisme jusqu'aux années 90 soit au travers de différents outils, d'institutions, soit par des hommes, soit par le biais des constructeurs HLM. Un peu avant les années 90, un virage assez important des services locaux de l'Etat et de la DDE en particulier, a été pris. La vision que cette administration avait de la ville nouvelle était positive pour le passé, mais cela avait vécu ! La question de la pérennisation de la Ville Nouvelle était le débat de fond. Elle se posait, notamment, à propos de la dotation que l'on devait chaque année réserver à la Ville Nouvelle en matière de crédits logements HLM.

La DTA sera le dernier acte fort de l'Etat local en matière de planification, ce qui est quand même un comble dans une région qui n'a pas eu véritablement de SDAU, ni de schéma départemental puisque le schéma de l'OREAM n'a pas reçu d'approbation nationale complète. Donc, l'état va peut-être terminer son ère de règne en faisant approuver un document qui a une force d'orientation sur les espaces départementaux assez importante.

Quelles sont les questions que l'on peut se poser, actuellement, sur la Ville Nouvelle de l'étang de Berre ? Comment se positionne-t-elle dans le territoire départemental ? Cette Ville Nouvelle constitue deux espaces bien différents :

- À l'ouest de l'Étang de Berre, Istres, Fos et Miramas, trois communes dont le développement avait été justifié essentiellement par la création de la zone de Fos. Mais Fos n'a pas eu les évolutions attendues. Le constat que l'on peut faire à l'observation de ces communes est celui d'une évolution relativement équilibrée, particulièrement pour Istres, un peu moins pour Miramas qui possède quelques quartiers en difficultés. Quant à la commune de Fos sur Mer, elle se caractérise surtout par une croissance urbaine pavillonnaire. Ces trois communes sont les seules à avoir joué la carte de la Ville Nouvelle, mais les retombées urbaines de Fos ont également touché des communes proches comme Martigues et Port de Bouc. La question que l'on peut se poser sur ce secteur ouest de l'étang de Berre et qui va fait l'objet d'une politique d'accompagnement de la DTA, au niveau départemental, c'est plutôt le rééquilibrage en matière de logement. Il convient, en effet, de mieux diversifier l'offre en logement, car la politique de Ville Nouvelle a conduit à une concentration du logement social.
- Sur l'est de l'Etang de Berre, la Ville Nouvelle ne concerne que Vitrolles. Ici, la question est plus compliquée parce qu'au départ de l'évolution de cette ville, sa croissance venait du desserrement de Marseille, notamment en terme de zones d'activités, mais aussi en logements. Le premier acte de l'Etat, sur cette commune, avant même la Ville Nouvelle, a été de créer une ZAC, et cela a constitué un lourd handicap pour le développement ultérieur de la ville. Actuellement, Vitrolles se trouve comprise dans le vaste ensemble de ce que l'on appelle l'Aire Métropolitaine Marseillaise, aire qui ambitionne de devenir une grande métropole euro-

méditerranéenne et qui s'étend de l'ouest de l'étang à Salon, Aix, Marseille et l'est départemental. Elle participe au polycentrisme de cette aire. Vitrolles se situe à la charnière, des flux de circulations, en direction du couloir Rhodanien mais également de Fos. C'est une ville marquée par de grandes zones d'activités économiques mais aussi commerciales.

À l'heure où l'Etat essaie de faire le deuil de son rôle prédominant dans la planification, le constat de ce qui a été fait sur le secteur Est de l'étang de Berre est porteur d'inquiétudes. Beaucoup d'espaces, en particulier sur Vitrolles, ont été utilisés pour des besoins extérieurs à la Ville Nouvelle et on se questionne sur la réalité de ce que vivent les habitants. Lorsqu'on examine en particulier le schéma des réseaux, on s'aperçoit qu'on a surtout privilégié l'accès à l'aéroport, les liens avec le couloir rhodanien, les liens Aix-Fos et on se demande où est la circulation interne à cet espace et comment cela fonctionne en particulier entre Vitrolles, Marignane et tout l'ensemble de l'Est de l'étang.

La vraie question qu'il faut se poser - au delà de « a-t-on su s'adapter ? » - la vraie question est : sans l'outil ville nouvelle, sans les établissements publics, que ce serait-il passé ?

## **Bernard Millerioux**

Je travaille à l'Etablissement Public de l'Isle d'Abeau ; je suis ingénieur urbaniste à l'EPIDA ; ayant commencé comme chargé d'études sur les transports, puis opérationnel sur les quartiers, je suis maintenant responsable des études urbaines et de la prospective.

Je vais rester le plus proche possible des questions qui ont été préparées par le CERTU pour cette table ronde et vous livrer quelques réflexions sur chacune de ces trois questions.

**Première question : En quoi la planification a-t-elle servi à maîtriser le développement de la ville nouvelle ?** Je voudrais dire 3 choses :

**1<sup>er</sup> point :** Parler de la ville nouvelle c'est parler de quel territoire ?

Sur l'Isle d'Abeau la ville nouvelle (au sens institutionnel) c'est 5 communes, ce n'est pas le territoire de projet, c'est beaucoup moins que le territoire de projet qui est celui du schéma directeur, du SDAU, qui lui est de 33 communes. Donc, je vais plutôt parler du territoire de projet, qui n'est pas le territoire de la ville nouvelle au sens administratif pour l'Isle d'Abeau. Voilà pour le territoire.

**2<sup>ème</sup> point :** Parler de planification, qu'est ce que cela signifie vu de ma fenêtre ?

Je mets derrière planification trois choses qui s'enchaînent dans le temps : le projet, les documents de planification, les outils de réalisation du projet.

- Le premier acte de la planification c'est le projet et celui ci est en général décrit dans des documents sans valeur réglementaire. A l'Isle d'Abeau, c'était le Livre blanc. Ce qui est contenu dans le livre blanc c'est l'ancêtre, c'est le fondement principal de ce qui est dans le schéma directeur. Le schéma directeur lui-même n'étant que l'enveloppe sèche du projet dont toute la richesse est dans le Livre blanc. Donc d'abord le projet.
- Deuxième acte, les documents de planification, et le document de planification principal à l'Isle d'Abeau, c'est le SDAU comme souvent ailleurs. Les documents de planification secondaires étant les plans d'occupation des sols, qui ont effectivement, contrairement aux SDAU, varié beaucoup et continuent à varier beaucoup, ce qui veut peut être dire qu'ils ne sont pas forcément porteurs de projets.

- Troisième acte de la planification, ce qui vient après les documents de planification (SDAU et POS) : les outils de réalisation du projet. Ces outils sont multiples :
- L'outil premier est le foncier. La maîtrise du foncier, les outils qui permettent cette maîtrise, c'est évidemment le nerf de la guerre, dans les villes nouvelles comme dans toutes les opérations d'aménagement.
- Les outils financiers aussi sont essentiels et notamment ceux qui ont permis de créer les grandes infrastructures. Nous savons tous à quel point les grandes infrastructures génèrent les développements et les orientent aussi. Pour les villes nouvelles, l'importante aide de l'Etat à la création de ces grandes infrastructures a été un levier considérable pour la genèse et le pilotage du développement planifié.
- Troisième type d'outil, la structure technique chargée du développement et de l'aménagement du territoire de projet. Dans les villes nouvelles, ce sont évidemment les établissements publics d'aménagement.
- Et puis l'outil politique, mais qui n'est pas que politique, puisqu'il est aussi gestionnaire. C'est le syndicat d'agglomération nouvelle qui notamment perçoit la taxe professionnelle unique. Atout considérable que cette intercommunalité qui, quoique imparfaite, assure par exemple les effets pervers des concurrences communales sur les implantations économiques.

### **Troisième point : A quoi sert la planification ?**

Qu'est ce qui aurait pu se passer sans ce processus de planification, depuis le projet du Livre Blanc, via le SDAU et les POS et jusqu'à ces outils de réalisation ? C'est un peu présomptueux de faire l'exercice. Mais quand même, essayons...

Par exemple, pour le développement économique sur le territoire de la ville nouvelle de l'île d'Abeau et du Nord Isère que ce serait-il passé sans le SDAU ? C'est un territoire qui est tellement bien irrigué qui est tellement accessible etc...Et sans la maîtrise du foncier, ça se serait passé comment ? On aurait eu autant d'implantations économiques un peu moins ? Beaucoup moins peut être, et où ? Un peu partout, au gré des opportunités foncières ?

Pour le développement résidentiel il est à peu près sûr que, sans le SDAU, on en serait à une situation d'étalement urbain très problématique. Quant à la pression résidentielle qui est maintenant arrivée à l'est de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry, qui a franchi les limites du département du Rhône, il y en aurait eu sûrement. Il suffit de voir comment ça se passe dans les communes autour de la ville nouvelle et au-delà même du territoire du SDAU. Par contre ce qui est à peu près certain, c'est que ces développements auraient été moins organisés. J'en veux pour preuve deux exemples concernant le développement résidentiel d'une part et les abords des grandes infrastructures d'autre part.

Concernant les rebords de l'Isle Crémieu, Saint-Marcel Bel Accueil, Frontonas, etc. certains disent qu'ils sont un peu mités par l'habitat pavillonnaire. En fait, quand on regarde de près les plans, c'est extrêmement peu mité, comparé à ce qui peut se passer habituellement à 30 kms d'une grande ville comme Lyon. Les grands territoires agricoles sur ces communes sont encore préservés, c'est dire que les capacités de développement organisées sont encore préservées. Autre exemple, le long de la RN 6 qui traverse le territoire, s'il n'y avait pas eu le SDAU, probablement ce serait en partie ou complètement, encombré par les moyennes surfaces commerciales comme le long de la RN6 dans Saint-Priest.



Je pense donc que le SDAU et les outils de maîtrise fonciers puissants mis en place pour la Ville Nouvelle ont réellement servi à maintenir et à faire de l'organisation spatiale.

### **Deuxième question : De quels moyens dispose t-on pour orienter et impulser le développement de la ville ?**

Il y a d'une part orienter et maîtriser, d'autre part impulser. Ce sont deux choses assez différentes avec deux moyens différents. Pour maîtriser et orienter, on a les gardes fous que sont les documents de planification : le SDAU est un document garde fou, ce n'est pas un document-projet. Il a des connotations du projet, il a des relents du projet, mais c'est un garde fou. C'est un garde fou efficace, il a la robustesse d'un garde fou. Pourquoi n'a-t-il pas été révisé ? Ce n'est peut être pas si étrange. Pour avoir la force d'un garde fou, il doit en avoir aussi la durabilité, la persistance dans le temps.

Pour développer et impulser, ça se passe à la fois avant de chercher à maîtriser et après. L'impulsion, c'est ce qui est venu avant le cadre réglementaire. L'impulsion initiale, c'est l'idée, l'envie, le projet mobilisateur. Puis vient la mise en place des cadres réglementaires pour la recherche de maîtrise. Enfin, après, on retrouve l'impulsion au moment du passage à l'opérationnel, à la réalisation. Il me semble que c'est absolument fondamental sur ces questions de planification d'avoir un projet qui est mobilisateur, qui porte des valeurs auxquelles un certain nombre de gens peuvent adhérer. A partir de là on a des chances que les choses se fassent, et se fassent dans la durée.

Mais il est tout à fait essentiel que l'impulsion initiale se retrouve dans l'opérationnel : après les documents de planification il y a les outils : les outils fonciers, les outils financiers, la maîtrise urbaine dont on a dit déjà les vertus, l'intégration de compétences, des moyens d'action, etc... Il faut dire aussi l'importance des hommes, de ces gens qui partagent des convictions. Je crois que c'est assez fondamental dans ces équipes. C'est d'ailleurs assez commun aux établissements publics de villes nouvelles, et cela doit avoir du sens. Et puis la vertu de l'intercommunalité du SAN. Le fait qu'il gère la ville avec l'outil puissant de la taxe professionnelle unique, c'est un moyen d'organisation du territoire qui compte.

### **Troisième question : des prévisions à la planification, quelles évolutions des modes de faire ?**

Sur les variations des modes de faire, historiquement, de 70 à 85 je dirais que l'on est avant les lois de décentralisation. On essaie de convaincre et si on n'y arrive pas on impose. Exemple, la ZAC des Fougères à l'Isle d'Abeau. On essaie de convaincre, on présente, les élus n'en veulent pas, on persiste, le Conseil d'Etat tranche et on fait la ZAC des Fougères.

Dans les périodes de 85 à 95 on est plutôt dans l'hésitation c'est à dire les lois de décentralisation sont arrivées. Elles prennent effet sur tout le territoire national, sauf dans les villes nouvelles. Les équipes qui ne sont pas habituées à ça, naviguent entre la concertation, voire l'allégeance aux élus et l'imposition, voire le diktat. Nous sommes dans une période d'hésitation.

De 1995 à maintenant, on est entré complètement dans une autre période. 1995 pour l'Isle d'Abeau c'est notamment l'arrivée de Jean Frebault et l'initiation de la démarche « l'Isle d'Abeau 2015 ». On est dans une autre période qui est celle de la nécessité absolue de convaincre, au risque de se soumettre. Ce que j'espère c'est de voir arriver une quatrième période qui sera la période de la contractualisation, c'est-à-dire celle où personne ne se soumet. On négocie les enjeux et on contractualise entre le local et le national, entre l'Etat et les collectivités.

Un mot sur les méthodes pour la question de la planification stratégique. Ma lecture : le SDAU initial de 1978 avait des connotations de planification stratégique. Ce SDAU parle en effet de capacités, il ne parle pas d'objectif quantitatif. Il dit que ce qui compte c'est l'objectif qualitatif. Il dit, en terme de quantité, au maximum ça pourrait être 250.000 habitants mais au minimum il faudrait atteindre au moins 100.000, parce qu'en dessous de 100.000 on ne va rien faire, ça ne va pas être cohérent, etc etc . Ce SDAU dit : il faut des souplesses, il faut être capable de s'adapter aux conjonctures. Par contre ce qui n'a pas été vu du tout à l'époque c'est qu'effectivement il y a des lois de décentralisation qui allaient d'arriver.

Dernier point sur les prévisions et la planification stratégique, le comportement à adopter dans le développement économique. En matière de relation avec les acteurs économiques, faire la ville, pour l'établissement public à ses débuts, ça relevait de la boxe frontale. D'une certaine façon il fallait faire plier l'adversaire. Aujourd'hui, on est plutôt dans la technique des arts martiaux : on observe, on analyse, on essaie de comprendre quelles sont les forces, du partenaire – qu'on ne considère pas comme un adversaire - et puis on l'attire vers soi en utilisant la dynamique propre de ce partenaire. Pour conclure sur le développement de la ville nouvelle, certains peuvent dire qu'il a été parfaitement maîtrisé, d'autres que non. Je dirais pour ma part qu'il l'a été correctement. La question qui est devant nous c'est : y aura t-il encore un pilote demain ?.... pour piloter quoi ?

# DISCUSSION

## Jean Frébault

Il y a un débat que je trouve assez intéressant sur le SDAU qui n'est pas du tout polémique à mes yeux, et que Bernard Millerioux a contribué à éclairer. Je pense qu'effectivement le SDAU c'est d'abord un garde fou. J'ai pris la même position que Madame Martin, il ne fallait surtout pas le changer. L'ambiguïté que je ressens, - l'ambiguïté est un des moyens parfois efficace de gouvernement -, c'est qu'on fait semblant que le SDAU tienne lieu de projet urbain, alors que cela n'en est pas un. Ce que je regrette, c'est qu'on n'ait pas donné les outils qui auraient permis de dire à l'intérieur du garde fou SDAU, on se donne un cap à 10 ou 20 ans ce qui permet de gérer des étapes successives. Cet habit trop grand permettait de faire des tas de choses, mais il a posé rapidement problème.

## Yves Chalas

On tient compte de l'existant, c'est la ville émergente planifiée. Gilles Novarina a posé un problème que je trouve assez passionnant, c'est les similitudes et les différences par rapport aux grands ensembles. Je pense qu'il y a des différences, mais il y a aussi des similitudes. Il y a d'énormes différences. Premièrement, dans les villes nouvelles il n'y a pas grand nombre de tours et de barres même s'il y en a parfois dans quelques quartiers. Heureusement que l'on n'a pas atteint les objectifs initiaux en termes quantitatifs, je pense qu'on aurait fait d'énormes erreurs. Deuxièmement le rapport avec la nature est quand même très différent dans les villes nouvelles et dans les grands ensembles.

Vous parliez des villes nouvelles anglaises qu'à l'époque j'ai admirées. Dans les villes nouvelles anglaises, le fonctionnalisme se traduisait par la séparation des fonctions : pistes cyclables, axes piétons, infrastructures. Cela donne une fragmentation de l'espace, parfois des effets de coupures visuelles et territoriales et puis surtout un faible usage des différents modes séparés. Désormais on est revenu à l'idée de mixité. Il y a des problèmes de sécurité qui se posent. Cela fait réfléchir aux théories dominantes et non contestées de l'époque qui étaient mises en avant, et que l'on voit à l'Isle d'Abeau, l'Étang de Berre ou ailleurs. Comme cette idée d'urbanisme en grappe qui isole les quartiers les uns par rapport aux autres. Ce n'est pas un urbanisme de trame urbaine à l'américaine ou du Vaudreuil. Cela a produit de la tranquillité, mais la tranquillité cela veut dire aussi enfermement, cela peut vouloir dire ségrégation. Il y a donc des effets pervers par rapport aux débats qu'on a aujourd'hui sur les villes européennes. À mon avis la chance des villes nouvelles c'est que le projet n'est pas terminé qu'il va évoluer. Il va corriger ses défauts. Il va peut être aussi, comme dans les villes existantes, produire davantage de qualité.

## Alain Leclerc

Rétrospectivement, je m'aperçois que René ROSSI, premier directeur dès 1968 de la mission d'études a été, avec toute sa gentillesse, d'une efficacité diabolique. Dans la première équipe de six urbanistes qui ont travaillé de 1969 à 1971 pour élaborer le SDAU (qui allait mettre 5 ans à être approuvé), il nous a laissé travailler par équipe de deux en nous disant : « Faites chacun votre projet de ville sur ce territoire très vaste ». Chaque équipe a en fait privilégié un secteur du grand territoire possible et l'a approfondi. Il faut dire que l'on a d'abord travaillé tous ensemble pendant un an pour définir précisément les particularités et donc les capacités qualitatives plus que quantitatives, de chaque micro-site.

C'est pour cela que ce SDAU n'est pas un schéma de projet de ville, mais plutôt un schéma des capacités d'un site, un schéma de territoire inscrit à 100 % dans l'approche que l'OREAM avait déjà prise. Rappelons que l'OREAM avait identifié pour recevoir le projet « isérois » de Ville-Nouvelle, deux sites : celui de l'Isle d'Abeau avant Bourgoin, et un site à l'Est de La Tour du Pin et avait dit : « Ces deux sites ont des atouts différents au niveau régional selon les ambitions que l'on se donne ».

La première tâche confiée à la Mission d'études pour l'année 1968 a été d'approfondir l'analyse de l'OREAM sur les qualités des deux sites, pour trancher définitivement en faveur de l'Isle d'Abeau et abandonner le projet appuyé sur la sous-préfecture de La Tour du Pin en direction de Saint-Genis-sur-Guiers, projet qui était d'une autre ambition, du type Milton-Keynes. C'était donc un choix timide entre deux générations de villes nouvelles anglaises. C'est une étape qui a été complètement oubliée et occultée dans l'histoire, et de la planification régionale. En 1969, seconde mission : approfondir les qualités de ce site pour savoir si vraiment on pouvait lancer la ville nouvelle, et si oui, à quel prix pour l'Etat ?

Après l'année de travail en commun, chaque équipe a été chargée d'exprimer la capacité d'une partie du site. Une équipe a travaillé sur l'hypothèse de réalisation du « Grand lac de Bourgoin », et a dessiné un projet de ville focalisé sur cette zone là. Une autre équipe a travaillé « verticalement » sur le projet des 3 plateaux, en s'appuyant au centre sur le plateau de l'Isle d'Abeau, au Nord, sur les terrasses de Saint-Marcel-Bel-Accueil (nom bien mérité au regard de son micro-climat particulièrement ensoleillé en hiver même par temps de brouillard sur la vallée de la Bourbre) et au sud, sur le plateau de Saint-Alban de Roche, en misant sur les forces d'entraînement réciproque de ces trois sites pour les dynamiser. Et enfin une autre équipe, dont je faisais partie, avec un urbaniste finlandais plus expérimenté que nous, a travaillé sur le schéma dit des « Plateaux Sud », parti développant l'habitat d'un seul côté de la vallée pour accueillir des infrastructures et des zones d'activités.

Sur le terrain, dès 1969, nous pressentions que concevoir une Ville-Nouvelle de type « région parisienne- 1965 », projet ambitieux et volontariste, c'était fini, l'Etat ne s'impliquerait plus comme nous le pensions auparavant. C'est pourquoi, avec Jukka Duntunen, nous avons élaboré un schéma « plateaux Sud » plus modeste que les autres projets.

René Rossi nous a tous aiguillonnés pour traduire organiquement ces différents projets en « projets urbains de l'an 2000 » pour 100 à 150.000 habitants, alors que quelques années auparavant nous dessinions directement sous forme de plans de masse des « grands ensembles » pour 2.000, 5.000 ou 20.000 habitants.

Pour le passage au SDAU, René Rossi a organisé en 1970 une grande exposition et on a mis côte à côte tous les projets. Il a fait semblant de nous dire « on va en choisir un pour faire le SDAU », mais après 12 heures de discussions passionnées, il a fait superposer tous les projets dessinés sur film transparent, et on a recherché leurs points communs. A partir de là, la synthèse qui a été soumise au gouvernement pour faire confirmer la poursuite de l'étude de la ville nouvelle s'est appelée « propositions », avec une carte de capacité globale, les projets urbains n'étant mis que comme illustrations de cette capacité. Il n'y avait donc pas un projet unique, contrairement à d'autres villes nouvelles, qui avaient presque un projet de plan de masse avant même d'avoir un SDAU.

Voilà comment nous en sommes arrivés à ce SDAU qui n'était vraiment qu'un squelette réglementaire, d'où peut-être sa force de résistance. Les espaces verts communs aux 3 projets ont fait l'objet d'un « SDAU vert » qui était plus fort, dans notre tête, que les tâches « blanches » constructibles du SDAU réglementaire.

Pourquoi le projet de la ville nouvelle n'était-il pas en rupture totale avec certains caractères des grands ensembles lyonnais ? Cela tient au fait que plusieurs d'entre nous avons travaillé sur ces opérations dont nous avons pu mesurer les « rigidités » de tous ordres liées à leur mode de conception et de réalisation. Néanmoins, nous avons tenu à ce que Michel Bourne, le paysagiste de tous ces grands ensembles lyonnais, soit des nôtres dès la conception globale. En fait c'est lui qui a été le facteur d'équilibre, l'urbaniste en chef, en somme.

## **Jean Dellus**

Je voudrais revenir sur un sujet qui me paraît assez fondamental : l'architecture et l'urbanisme des villes nouvelles sont assez différents de ceux des grands ensembles. Je crois qu'il ne faut pas nier la similitude des idées concernant le fonctionnalisme. J'ai travaillé sur de grands ensembles, avec des grands patrons et puis, je suis passé à la ville nouvelle. Ma culture architecturale est en partie inscrite dans ce qu'on appelle le fonctionnalisme. Par contre, je vois une très grande différence quand même c'est la fragmentation.

La fragmentation dans le résultat, ce n'est pas forcément n'importe quoi : c'est plusieurs choses accolées dans un ordre, - ou dans un désordre, ça dépend comment on voit les choses-. Fragmentation aussi dans les processus alors que la commande des grands ensembles a été unique, la commande pour les villes nouvelles a été passée à différents opérateurs. On faisait des plans de masse en trois semaines. J'appelle cela une pensée brutale.

## **Gilles Novarina**

Mon propos, qui avait un côté un tout petit peu – oui vraiment un tout petit peu - provocateur, a produit des effets tout à fait positifs. Pourquoi ? Parce qu'aujourd'hui, quand on porte un regard sur l'urbanisme du passé et qu'on intervient dans la dénégation, on va « postmoderniser » et donc dénaturer, autant les grands ensembles que les villes nouvelles. Par contre si l'on commence à rechercher les relations qui se sont établies entre ces deux moments de l'histoire de l'urbanisme, on s'aperçoit qu'il y a des similitudes et des différences et l'on peut alors, commencer à comprendre ce qui s'est passé et éventuellement intervenir pour le transformer.



# **TROISIEME TABLE RONDE**

**Le débat politique, de la gestion administrée de la ville nouvelle à la gouvernance urbaine**

## **Les questions :**

**La tension initiale entre le local et le national permet-elle d'éclairer la manière dont actuellement se pose le problème de l'appropriation de la ville nouvelle par les acteurs locaux ?**

**Quelles recompositions institutionnelles sont aujourd'hui en cours de formation ?**

**Quels modes de coopération intercommunale ?**

**Quelle démocratie locale ?**

## **Les participants :**

Marc Bonneville, Institut d'urbanisme de Lyon, président de la table ronde

Nicole Amphoux, CETE Méditerranée

Alain Cottalorda, Maire de Bourgoin-Jallieu

Alain Rossot, Président du SAN et maire de l'Isle d'Abeau

Alain Fourest, consultant

Jean-Claude Barthez, sociologue, consultant

Franck Scherrer, Institut d'Urbanisme de Lyon

## **Nicole Amphoux**

*Avant de présenter la ville nouvelle des rives de l'Étang de Berre sous ses aspects institutionnels et politiques je voudrais évoquer un débat qui a eu lieu à la fin des années 70. À cette époque la nouvelle revue Les annales de la recherche urbaine»<sup>4</sup> publie deux points de vue opposés sur les villes nouvelles de la Région parisienne. Le premier point de vue c'est celui de Jean-Paul Alduy, ancien directeur technique de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne qui ultérieurement va devenir directeur général de l'établissement public de l'aménagement de la ville nouvelle de Saint Quentin en Yvelines et qui est actuellement maire de Perpignan. Pour Jean-Paul Alduy, les villes nouvelles sont un projet essentiellement politique, porté par « une élite technocratique toute puissante constituée par un réseau de hauts fonctionnaires de l'appareil central de l'État, dont l'objectif est d'évincer les élus locaux du pouvoir de remodeler la cité, tout y est procédure d'exception et implique à tout moment l'arbitrage du pouvoir central ».*

*Le second point de vue est celui de Jean Eudes Roullier qui était alors secrétaire général du groupe central des villes nouvelles, depuis la création de ce groupe en 1970 et qui est actuellement président du comité national d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles en France. Pour Jean-Eudes Roullier en revanche, loin d'avoir été imposées autoritairement par une administration toute puissante, les villes nouvelles ont donné lieu à une large concertation tout particulièrement avec les élus locaux. Ce qui caractérise les villes nouvelles françaises, écrit Jean-Eudes Roullier, « c'est la mise en place d'un système étonnamment décentralisé et qui a fait à tous les niveaux une place responsable à tout les interlocuteurs concernés élus ou représentants de l'Etat ».*

*Dans ce débat, les villes nouvelles « projets de l'Etat centralisateur imposés aux collectivités locales » ou « projets concertés entre l'état et les collectivités locales », comment se présente le cas de la ville nouvelle des rives de l'Étang de Berre ? L'analyse des systèmes et des jeux d'acteurs de la conception du projet à l'achèvement de l'opération que nous avons effectué pour le compte du CERTU à partir de l'analyse de nombreux documents et de l'interview de plusieurs acteurs professionnels et élus locaux vérifie d'une certaine façon le rôle prééminent de l'Etat central, mais cela met aussi en évidence l'influence déterminante des collectivités locales.*

*L'action de l'État central apparaît en effet décisive tout au long du processus de la ville nouvelle des rives de l'Étang de Berre. C'est lui qui en décrète la création, en août 1972, qui finance la construction de la plupart des logements et de la plupart des équipements. C'est lui qui en décrète l'achèvement au 31 décembre 2001. Mais à chaque phase du processus on peut constater que les collectivités locales interviennent, qu'elles infléchissent le projet de l'Etat, qu'elles s'en approprient largement les modalités de mise en œuvre. On peut distinguer quatre phases successives. La première phase est la phase initiale de la conception du projet, ensuite la phase de la mise en place du dispositif institutionnel, enfin la phase de la construction de la ville nouvelle et pour finir la phase actuelle.*

**La phase initiale de la construction du projet** se déroule de 1965 à 1969. L'État central est l'acteur moteur, le projet est entièrement édifié par lui notamment la DATAR avec ces délégués successifs : Olivier Guichard et Jérôme Monod. Le CIAT, Comité interministériel de l'aménagement du territoire, apparaît comme le premier acteur de l'unité de villes nouvelles sur les rives de l'Étang de Berre. Le 15/07/1965 en même temps qu'il décide de développer un puissant pôle industrialo-portuaire dans le Golfe de Fos, le CIAT se prononce en faveur

---

4 Annales de la recherche urbaine, n°2, janvier 1979



de la création de deux ou trois villes nouvelles autour de l'Étang de Berre en vue d'accueillir un million d'habitants.

Le Livre blanc de l'aire métropolitaine marseillaise est élaboré en décembre 1967 par l'OREAM marseillaise, qui vient d'être mise en place en 1966. Il reprend cette idée de ville nouvelle qui doit être conçue comme telle dès le départ et non comme de simples extensions. Mais les élus locaux et tout particulièrement Gaston Defferre, maire de Marseille, sont unanimes à rejeter l'idée de villes nouvelles construites ex-nihilo, isolées géographiquement et plus encore isolées administrativement. Au lieu de créer des villes nouvelles, il vaut mieux donner aux villes qui existent les moyens de se développer, affirment les élus. Le schéma d'aménagement de l'ère métropolitaine marseillaise, qui est établi en 1969, et approuvé par le CIAT en décembre 1969, retient le principe du développement des urbanisations nouvelles « à partir des noyaux urbains existants plutôt que l'implantation en site vierge de zones d'urbanisations entièrement nouvelles ». On peut donc dire que le point de vue des élus locaux a prévalu sur le projet initial urbain de l'État central qui voyait des villes nouvelles ex nihilo (on a parlé du désert de la Crau à l'époque).

**La deuxième phase, la phase de la mise en place du dispositif institutionnel** s'est déroulée de 1969 à 1973. L'État central, en l'occurrence le Groupe central des villes nouvelles et le Comité interministériel de l'aménagement du territoire, fixent les règles du jeu. Pour eux, il faut appliquer sur les rives de l'Étang de Berre, la loi Boscher du 10 juillet 1970, qui favorise la création d'agglomérations nouvelles et qui a la particularité de subordonner les avantages financiers que l'Etat accordera pour la réalisation des équipements au regroupement entre les communes.

L'État central prévoit donc la création de trois syndicats communautaires d'aménagement (SCA), correspondant aux pôles principaux d'urbanisation définis par le Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise, qui sont répartis sur Martigues, Istres et Vitrolles. Il prévoit aussi la création d'un établissement public d'aménagement (EPA), doté d'un conseil d'administration paritaire avec une moitié de représentants de l'Etat et une moitié de représentants des collectivités locales.

Mais 17 maires sur 20 de l'aire métropolitaine marseillaise rejettent l'application de la loi Boscher au nom des libertés communales. Ils élaborent un contre projet institutionnel. Ils disent qu'il faut des SIVOM et non pas des SCA. Ils étaient d'abord favorables à une société d'économie mixte, mais ils ont dit « on veut bien un EPA mais à condition que les élus aient les 2/3 des sièges au sein de l'EPA ». Tout cela sous le leadership de Gaston Defferre, qui dénonce aussi le projet de découpage politique de l'Etat central qui vise « à isoler les communes communistes de l'Étang de Berre : Martigues, Port de Bouc, des autres communes favorables à la majorité gouvernementale de droite ».

Finalement le projet de l'Etat est réduit à la création d'un seul SCA au lieu de 3. Celui ci regroupe les communes de Fos-sur-Mer, Istres et Miramas. Vitrolles bénéficie du statut de ville nouvelle sans se regrouper avec d'autres communes comme l'imposait pourtant la loi Boscher. L'EPAREB est enfin créé en 1973 avec un conseil d'administration dont la particularité est de ne pas être paritaire, mais d'avoir : 6 sièges dévolus aux élus locaux, un à Fos sur Mer, un Istres, un Miramas, un Vitrolles, un à la Ville de Marseille et un au Conseil Général. Et d'autre part des représentants de l'Etat : deux représentants du ministère de l'Equipement, deux des Finances et un représentant de l'Intérieur.

Pour la suite des événements, la ville de Marseille représentée par Gaston Defferre pratiquera la politique de la chaise vide au conseil d'administration jusqu'aux élections municipales de mars 1977 qui apportent un bouleversement du contexte politique. A la suite du basculement à gauche que ces élections provoquent à Istres, Miramas et Vitrolles,

*Gaston Deferre prendra même la présidence de l'EPA de 1977 à 1979, avant de la transmettre à un de ses dauphins politiques de l'époque : Michel Pezet.*

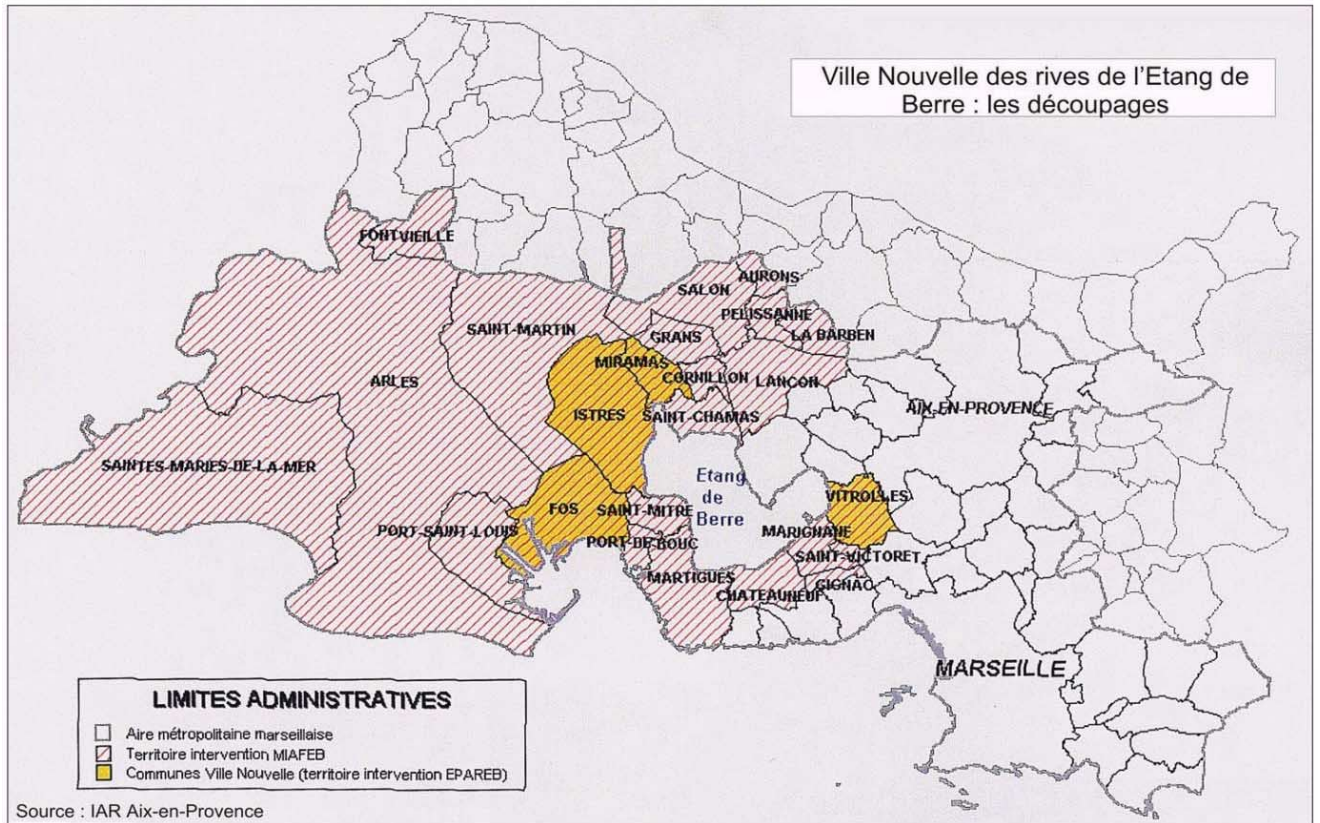
*Après les lois Deferre de décentralisations de 1982-83, et la loi Rocard du 13 juillet 83 qui porte modification du statut des agglomérations nouvelles la place des élus locaux dans le conseil d'administration de l'EPA sera considérablement renforcée dans une proportion voisine des 2/3, celle là même qu'avait réclamée, en vain, Gaston Deferre avant la création de l'EPA.*

***Troisième phase, la phase de construction de la ville nouvelle 1971-1999.*** On peut dire que c'est une phase où l'Etat passe d'un rôle tutélaire des collectivités locales à un rôle de partenaire des collectivités locales avant même les lois de décentralisation de 82-83. L'État reste l'acteur prépondérant pendant les premières années de construction de la ville nouvelle dans la programmation des logements à construire, fixée par lui, via la MAEB pour le sixième plan 1971-1975, et via la MAFEB pour le 7<sup>ème</sup> plan 1976-1980. En 1979 il inaugure une période de contractualisation avec les collectivités locales qui s'étalera jusqu'en 1997. C'est ainsi que tous les trois ans, le président du groupe central des villes nouvelles, rejoint à partir de 1985 par le préfet des Bouches du Rhône, signe avec le président du SCA, puis du SAN qui a succédé au SCA en 1984 d'une part, et avec le maire de Vitrolles d'autre part, des conventions triennales de développement de la ville nouvelle.

***Enfin à la phase actuelle, la quatrième phase, qui est la phase qu'on peut caractériser du retrait de l'État.*** Le Premier ministre décrète en octobre 2001 l'achèvement de la ville nouvelle des rives de l'Étang de Berre au 31 décembre 2001 et il décrète aussi la dissolution de l'EPA et sa mise en liquidation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le territoire qui concernait Fos, Istres, Miramas. Vitrolles ne bénéficie donc plus désormais du statut de ville nouvelle. Les communes sont encouragées par le préfet des Bouches du Rhône à se transformer en communautés de communes ou d'agglomérations, c'est à dire, à entrer dans le droit commun de la coopération communale.

*Le SAN préfère toutefois décider de rester SAN, tout en souhaitant s'élargir à trois autres communes de plus petite ou de moyenne importance. Mais le préfet subordonne quand même cet élargissement du SAN à la clarification de sa situation financière, mainte fois critiquée par la cour régionale des comptes qui juge que la répartition financière avantage beaucoup trop Istres, au détriment de Fos et surtout de Miramas.*

*Dernier épisode : le 31 janvier 2002, le SAN crée l'Etablissement Public d'Aménagement et de Développement Ouest-Provence, qui ne comporte aucun représentant de l'Etat. Les élus locaux restent les seuls maîtres à bord ils se sont pleinement appropriés la poursuite de l'aménagement de leur territoire.*



**Document 12 : La ville nouvelle des Rives de l'Étang de Berre s'insère à l'origine dans un vaste ensemble territorial soumis à une politique nationale d'aménagement.**

## **Marc Bonneville**

Vous avez commencé votre exposé en montrant deux positions à propos des villes nouvelles. Une position qui considère que les villes nouvelles ont été très clairement un produit de l'appareil d'Etat et celle de Jean-Eudes Roullier qui considère au contraire qu'il y a eu possibilité pour les acteurs locaux de s'associer donc à cette initiative. L'exemple que vous décrivez est très intéressant, car il montre que les réticences des pouvoirs locaux dans le cadre de la région de l'Étang de Berre a fait qu'il y a eu des modulations, des adaptations à des contextes locaux, ce qui au regard des deux schémas confortent plutôt le fait que les élus locaux ont eu leur mot à dire.

Je ne suis pas sûr que cela se retrouve dans tous les cas de figures, mais c'est une bonne façon de lancer le débat. Derrière ce thème il y a donc la question de la gouvernance, je crois qu'on peut considérer que l'expérience de la ville nouvelle dotée d'un syndicat était une sorte de dispositif précurseur de ces intercommunalités qui ont fleuri depuis. Cela est à peu près contemporain des communautés urbaines. Dans les deux cas, SAN et communautés urbaines, c'était des décisions volontaristes de l'Etat. C'étaient les premières formes d'intercommunalités obligées et dans bien des cas c'était une sorte de laboratoire.

Avec la perspective de voir en quelque sorte disparaître le statut d'exception des villes nouvelles et leur intégration prochaine dans le droit commun, la question que j'ai envie de poser pour essayer de lancer le débat est la suivante : compte tenu des histoires locales, des histoires des acteurs, des rapports entre les collectivités locales, compte tenu des acquis de cette expérience et conflits existants, est ce que l'on peut considérer que le statut antérieur des villes nouvelles est une préparation à une évolution vers une intercommunalité ? Est-ce quelque chose qui donne des bases de départ favorables ou au contraire est-ce que cela a dressé certains obstacles et handicapé ce passage à un gouvernement plus autonome des acteurs locaux ? Est-ce que ces héritages favorisent ou au contraire sont encombrants ?

Autour de cette question, on pourrait essayer de faire un premier tour de table. Je crois que si on pouvait dépasser les contingences locales et se situer au niveau de considérations et d'analyses sur les principes sans tomber dans les débats locaux cela serait plus intéressant.

## **Alain Cottalorda**

Les Dauphinois ne sont pas des Normands, mais sur cette question de l'héritage, atout ou handicap, j'ai envie de répondre : les deux. Ceci en partant d'une situation locale, d'un territoire, en évitant de faire du particularisme.

Cet héritage représente des atouts. La procédure ville nouvelle a permis une focalisation d'investissements lourds de l'Etat dont tout un territoire va bénéficier au-delà du périmètre restreint du SAN. Cela crée des polarités, des mouvements, des dynamiques, qui forcément posent des questions ; où les professionnels vont parler de gouvernance, les élus vont plutôt parler de gestion de territoire, d'intercommunalité, de mise en commun de réflexion et des projets. Donc de ce point de vue, on a là un premier atout.

Une première incidence de cet héritage, c'est du développement, de la concentration de moyens et d'équipements, d'infrastructures. Cela vient perturber un territoire au sens positif. Cela dynamise et cela oblige à se poser des questions de gestion de ce territoire, au-delà des petites histoires, des passifs, des contentieux ou des habitudes locales. Deuxièmement

cela apporte de façon claire, un mode d'organisation, les SAN. Soit des compétences, de la mise en commun des marchés, l'évolution aussi de ces compétences. Cela crée des références, des habitudes de mise en commun entre des communes qui, a priori, quand on regarde d'où elles sont parties, n'avaient pas forcément vocation à se poser ces questions.

Donc en ce qui concerne l'Isle d'Abeau, sur ce territoire de cinq communes, le vécu d'une intercommunalité forte avec toutes les questions que cela pose, les difficultés, les avancées, les retours en arrière. En première approche, je vois déjà ces deux atouts.

Dans les contraintes, de la même façon que celui qui donne un coup de pied dans une fourmilière crée beaucoup de perturbations, l'irruption de l'État dans un territoire qui ne demandait rien va créer du mouvement. Les acteurs sont perturbés. Cela ne crée peut-être pas systématiquement des problèmes, mais cela crée du passif. Et ce passif, ces contentieux, cette référence au passé, au poids que la technocratie d'Etat a eu dans la gestion d'un territoire, tout cela laisse une empreinte durable, au-delà des élus qui passent. Ensuite quand on se pose la question d'un retour dans le droit commun, d'une mise à niveau des intercommunalités ou des modes de gestion du nouveau territoire, l'histoire pèse très lourd.

L'autre incidence que cela peut avoir, c'est le risque de confrontation entre d'une part des collectivités qui sont à un niveau limité d'intercommunalité et d'autre part une structure qui a un niveau d'intercommunalité développé et qui a déjà une histoire. Pour les communes voisines qui en sont simplement à une intercommunalité à la carte ou de petites communes qui sont à mille lieues de la délégation de compétence et pour qui l'acte de l'autorisation d'urbanisme est quelque chose de majeur, la confrontation avec un niveau avancé d'intercommunalité, constitue une véritable révolution. C'est donc difficile.

## **Alain Rossot**

Le statut des villes nouvelles est-il une préparation à l'intercommunalité style agglomération ? Ce qu'a dit Alain Cottalorda nous aurions pu le dire exactement de la même façon.

J'aurais la faiblesse de dire que ce sont les agglomérations qui se sont inspirées des statuts des agglomérations nouvelles. Ce sont les communautés d'agglomération qui ont honteusement copié ce que faisaient les SAN, avec des compétences un peu différentes. Les SAN ont des compétences plus étendues que celles que prévoient les communautés d'agglomération. Si on prend l'Isle d'Abeau seule, soit 41-42.000 habitants, elle ne peut pas devenir agglomération puisqu'il lui faudrait 50.000 habitants. Mais, pour nous rester SAN ou devenir agglomération, en fonction de la règle des 50.000 habitants dans le cadre d'une communauté d'agglomération, ne changerait pas fondamentalement notre façon de vivre en ville nouvelle.

En fait, le statut des villes nouvelles, c'est plus qu'une préparation à l'agglomération. Le premier obstacle en ce qui nous concerne, c'est bien sûr la taille. Le deuxième, comme la très bien dit Alain tout à l'heure c'est le vécu. N'oublions pas que nombre de communes qui aujourd'hui pensent former une agglomération avec le SAN étaient dans le SCANISA, et ont quitté la ville nouvelle, il y a un certain nombre d'années. Bourgoin Jallieu était la commune la plus importante de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau. Elle en est partie, sous un autre mandat, pour d'autres raisons. La Verpillière faisait partie de cette ville nouvelle. Elle en est partie et bien d'autres. La commune de l'Isle d'Abeau que j'administre avait décidé de se retirer et lorsque je suis devenu maire de l'Isle d'Abeau en 1983, le territoire de la commune était amputé des deux tiers.

Villefontaine était la plus grosse commune. Le maire précédent avait quitté la ville nouvelle en abandonnant les 2/3 de son territoire et la première chose que j'ai faite avec mon conseil en arrivant en mairie de l'Isle d'Abeau, c'était de récupérer ces territoires abandonnés parce que nous pensions que la politique de la chaise vide était une mauvaise politique. Dans la foulée, l'Isle d'Abeau commune a récupéré une partie des territoires de la commune voisine de Saint Alban de Roche qui, elle, a voulu quitter la ville nouvelle et qui nous a fait joyeusement cadeau de la ZAC des Trois Vallons qui avait été politiquement définie comme la barrière qui protégerait Saint Alban de Roche de la rougeur communiste de l'Isle d'Abeau qui n'était pas communiste à l'époque. Il y avait là une zone de logements sociaux que le maire de St Alban de Roche de l'époque ne voulait pas voir à St Alban de Roche avait donc imaginé une ZAC, un peu prestigieuse sur les Trois Vallons pour se protéger de ce chaudron rouge.

C'est de l'histoire effectivement. Je crois que l'histoire évolue et qu'aujourd'hui ce n'est plus un obstacle, c'est plus un obstacle vis à vis de certains nouveaux élus, mais dans les veilles mentalités il n'en reste pas moins que la ville nouvelle c'est faite contre la majorité des conseils municipaux des territoires du Nord Isère. Avec quand même quelques moments légèrement violents puisque que certains comités syndicaux ont siégé sous la protection de la police. Cet obstacle est donc réel, mais sur la différence d'appréciation « la ville nouvelle doit passer agglomération ou pas ? », « rester SAN ou pas ? » cela n'est pas un vrai problème. Cela se pose pour les communes autour qui n'ont pas le même niveau de coopération intercommunale, qui n'ont pas encore la taxe professionnelle unique, qui ne sont pas des établissements à fiscalité propre, qui n'ont pas encore l'idée du niveau de coopération ou se trouve la ville nouvelle qui gère toute la petite enfance, les crèches, les haltes garderies, les éclairages publics, les piscines, le golf, la culture et j'en oublie, parce que la liste des compétences est importante. Il faut y ajouter les secours et incendie, gérer les transports jusqu'à ce nous fassions une autorité unique de transports. Cela fait un peu peur aux élus parce qu'ils ont la crainte d'y perdre une partie de leur capacité de décision, ainsi qu'aux financiers locaux qui se demandent combien tout cela va coûter et qui finalement va payer l'addition. Sachant enfin que, parmi les obstacles il y a aussi le taux de la taxe professionnelle unique. Certaines communes qui ont 8 ou 9 points de taxes professionnelles devront progressivement s'aligner sur la taxe professionnelle du SAN et de Bourgoin Jallieu qui va s'élever à 17,5 points. Ce n'est pas très simple pour un maire d'expliquer à son boulanger qu'en un certain nombre d'années, il va doubler sa taxe professionnelle. Je l'ai fait à l'Isle d'Abeau, donc c'est faisable. Mais c'est difficile de faire comprendre à un maire qu'il lui faudra expliquer une augmentation de fiscalité aussi importante.

Quel doit être le niveau de la coopération intercommunale ?

Le SAN a une grande pratique. Même s'il arrive que les villes du SAN entrent en conflit, au moment des budgets pour savoir qui va avoir un bout de gymnase, un bout de ceci, un bout de cela, nous arrivons à vivre fort bien. Toutes les petites communes sont mieux développées que la moyenne des communes de la même taille en France. Nous avons donc bien vécu, nous avons aussi des ennuis financiers majeurs, notre dette est énorme, cela aussi fait un peu peur à nos collègues, nous sommes limités maintenant sur nos capacités d'emprunts mais nous en avons l'habitude et les autres ne l'ont pas encore. Cette habitude doit un peu effrayer nos partenaires actuels ou nos futurs partenaires.

## **Alain Cottalorda**

Quand on parle de gouvernance territoriale, je crois qu'il faut s'y plonger pour véritablement apprécier quel est l'état des superpositions, des croisements, des redondances dans la gestion des territoires. Alors effectivement, vu de l'extérieur le débat peut paraître aujourd'hui cristallisé entre un SAN, une ville voisine qui est le noyau d'un syndicat à vocation multiple qui regroupe une quinzaine de communes du pays Bergealien. C'est un syndicat à la carte qui n'a pas de compétences obligatoires, pas de fiscalité unique.

Ce bassin de vie pour avancer dans sa réflexion vers une communauté d'agglomération a créé un syndicat d'études. Ce que l'on peut percevoir de l'extérieur quand on essaie de repérer les supports, les lieux de construction de la gestion du territoire on s'aperçoit que ça n'est que la pointe de l'iceberg et qu'il y a eu une multitude de structures à géographie variable qui prennent en compte chacune un problème. Il y a bien évidemment un syndicat mixte pour l'élaboration du SCOT (un peu plus de 90 communes) des portes du département du Rhône jusqu'à la Savoie jusqu'au secteur de Pont de Beauvoisin. En matière de déchets il y a des syndicats de collecte qui ne sont pas les mêmes selon que l'on se situe en ville nouvelle ou à Bourgoin-Jallieu. Pour le traitement des déchets, il y a un syndicat qui regroupe 220 communes soit 400.000 habitants qui va donc au delà du périmètre du Nord Isère. Pour les problèmes de gestion de l'eau et de l'hydraulique il y a un SAGE, un syndicat pour le bassin de la Bourbe qui regroupe de l'ordre de 60-70 communes. Et puis il y a des syndicats à vocation unique, syndicat des secours défense incendie qui regroupe Bourgoin-Jallieu, la ville nouvelle. Nous avons créé depuis le début de ce mandat une autorité organisatrice unique regroupant les deux précédentes qui s'ignoraient précédemment, celle du SAN et celle de Bourgoin-Jallieu. Les villes de Bourgoin-Jallieu et Villefontaine ont mis en commun leur école de musique pour créer une école commune de musique pour le Nord Isère, etc. etc... Il y a donc déjà un vécu de la gestion du territoire, selon les compétences, selon les domaines qui est extrêmement multiple, divers, varié, compliqué et le jour où nous arriverons à mettre en place la communauté d'agglomération, il va y avoir pour une partie de ces intercommunalités, un grand toilettage.

Je reprends un peu ce qu'évoquait Alain Rossot. Il a dit que dans le niveau de l'intercommunalité Bourgoin-Jallieu dans un SIVOM à la carte, c'est vraiment le niveau basique. Le SAN entre ces 5 communes a un niveau avancé moderne d'intercommunalité, mais dans le même temps on est obligé de faire le constat que les 5 communes du SAN ont eu tendance à s'auto-centrer, à s'enfermer dans la gestion de leur périmètre de ville nouvelle, pas seulement parce qu'elles étaient dérogoires au statut général des collectivités, mais parce que probablement construire une ville c'est tellement compliqué que ça mobilise toutes les énergies. A un niveau plus prospectif plus large, je crois que le constat que l'on peut faire de ces dernières années, c'est que le SAN a réfléchi sur son périmètre et beaucoup moins sur les relations qu'il était souhaitable de nouer avec le territoire environnant. Peut être que la relation sautait par-dessus cet environnement afin d'essayer de nouer des relations avec la capitale Lyonnaise ? Mais avec le territoire environnant, je crois qu'il y avait un petit peu de cécité.

## **Alain Fourrest**

Je suis aujourd'hui consultant indépendant, Je suis arrivé à la mission de l'Étang de Berre en janvier 1971 en quittant Lyon où j'avais été responsable du projet de La Part Dieu.

C'est à partir de cette expérience de deux ans à la mission de l'Etang de Berre que je vais essayer de donner quelques précisions notamment en ce qui concerne le jeu des acteurs, les relations entre les élus, les techniciens, et les pouvoirs au sens large du terme. J'aborderai également la situation de l'époque d'un point de vue politique, car, je crois que cet aspect et en particulier le rôle des élus, ne peut être occulté ou sous-estimé dans une telle réalisation que celle de la ville nouvelle de Fos Etang de Berre. Il n'est pas interdit aussi, en tant que citoyen, d'aborder les questions d'un point de vue politique.

En arrivant à la mission de l'Etang de Berre comme chargé de mission, j'ai constaté un certain nombre de choses qui ne me semblaient pas satisfaisantes. J'ai contesté dans cette organisation en particulier le peu de considération que l'on avait pour les élus locaux et en particulier le Maire de Marseille. J'ai donc été amené, d'une certaine façon, à « trahir mon camp » pour me retrouver plus proche des élus, c'est-à-dire du maire de Marseille, plus proche de sa politique ou au moins de ses propositions. On m'a poussé à quitter l'établissement public de l'Etang de Berre et je me suis retrouvé à l'agence d'urbanisme. C'est dans ce contexte et avec cet éclairage qui pourra apparaître partisan que se situent les propos qui suivent.

Aujourd'hui, la ville nouvelle de l'Etang de Berre, est un échec dans presque tous les domaines.

Échec en matière de pollution : c'est une zone parmi les plus polluées de France. Alors qu'il y a eu toute une série d'études sérieuses faites à cette époque qui mettaient l'accent sur les risques de pollution de l'air, de pollution de l'eau, nuisances de bruit liées à l'aéroport de Marignane. L'Étang de Berre est toujours extrêmement pollué. C'est un aspect qui peut apparaître comme relativement marginal et indépendant de la ville nouvelle mais enfin c'est quand même un aspect tout à fait inquiétant pour les habitants d'aujourd'hui.

Echec sur le plan de l'organisation urbaine, il n'y a pas dans cette ville nouvelle de schéma d'organisation et de structures urbaines cohérentes mais une addition dans un très grand désordre de fonctions urbaines en général sur-dimensionnées. Il n'y a pas de centre ville...Je pourrais ainsi multiplier les exemples de défaillances par rapport aux objectifs que nous nous étions fixés quand nous sommes arrivés venant de différents coins de France. Nous avons pourtant pour ambition de constituer un vrai projet de ville. J'estime aujourd'hui que, vu sous l'angle du projet urbain, il s'agit d'un échec collectif grave.

Un autre élément de cet échec (on pourrait trouver d'autres termes que le mot échec : évolution, adaptation, réalités locales) c'est par exemple le devenir de ce fameux plateau de l'Arbois qui devait être une zone protégée destinée aux grands espaces de loisirs, espaces verts, zones naturelles entre Aix et Vitrolles. On y a d'abord fait une gare TGV qui présente un certain intérêt peut être pour les Aixois ; On apprend que, autour va se réaliser une ZAC de 100.000 m<sup>2</sup>. Ce n'était pas du tout la vocation assignée par le schéma de l'OREAM tel qu'on l'avait proposé.

L'autre aspect de l'échec est plus politique sinon polémique. Vous savez peut être que le directeur général du Syndicat Communautaire d'Aménagement pendant 15 ans, puis président du conseil général, puis député européen, puis maire d'Istres est démis de ses fonctions à la suite de 7 ans de procédures judiciaires suite au rapport de la cour des comptes. Depuis la semaine dernière, il n'est plus maire d'Istres. Quant à la commune de Vitrolles, voilà déjà plusieurs années qu'elle fait malheureusement la une des médias en raison des choix politiques regrettables de ses responsables mais aussi de leur mode de gestion condamnable. Les toutes prochaines élections sont là pour en témoigner. Cela ne doit pas conduire à généraliser de tels comportements à l'ensemble des responsables politiques mais lorsque l'on s'interroge sur le bilan de la ville nouvelle et le « jeu des acteurs on ne peut qu'être frappé par ces graves dérives dont l'origine est déjà lointaine ».



J'appelle cela un désastre par rapport à ce qu'à l'époque nous croyons en tant que jeunes urbanistes ou jeunes aménageurs. Nous pensions que l'on pouvait bâtir la ville de demain dans l'intérêt de tous. Marseillais depuis quelques années, je vois ce qui se passe dans cette agglomération, et je me dis que l'on a là une catastrophe urbaine. Alors on peut se rassurer en considérant que ce n'est pas une ville nouvelle. On a fait semblant de dire que c'était une ville nouvelle car dès le début les élus on dit qu'ils n'en voulaient pas. Alors on leur a dit « on pas faire une ville nouvelle mais on va faire de l'urbanisation à partir des noyaux existants ».

Pourquoi une telle hypocrisie ? Eh bien simplement pour pouvoir utiliser les outils financiers et administratifs de l'Etat, pour mettre en place un certain nombre de moyens, pour répondre avant tout, à des priorités économiques ; le développement de la sidérurgie sur l'eau à Fos. Cette stratégie n'avait que peu de rapport avec les villes nouvelles de la région parisienne. Celles-ci partaient d'un projet d'aménagement sérieux et avec des propositions. On ne va donc pas faire le bilan des villes nouvelles de l'Étang de Berre puisqu'il y en a pas eu. Il y a eu ce que j'appellerai un mauvais compromis, un compromis bancal à la suite d'une confrontation essentiellement politique.

Le projet du gouvernement de l'époque présidé par G. Pompidou ce n'est pas la ville nouvelle de l'Étang de Berre, c'est le Golfe de Fos, la zone industrialo-portuaire de Fos. Qui prenait les vraies décisions sur cette opération ? Ce n'était pas le groupe central des villes nouvelles, c'était essentiellement le groupe central de Fos qui était composé de quelques hauts fonctionnaires nationaux et de quelques représentants industriels en liaison avec le pouvoir central : Pompidou, Jérôme Monod et quelques autres. C'est sinon une excuse, au moins une explication de ce que j'ai appelé l'échec.

Fos est-il un échec ou pas ? Je n'en sais rien et peu importe disons que c'était sans aucun doute une opération qui est arrivée trop tard. Elle est aujourd'hui au quart de sa capacité, puisque le centre de ville de Fos qui était au centre de la zone industrielle de Fos est aujourd'hui à quelques kilomètres dans la nature et n'a plus rien d'un centre, rien ne s'étant fait autour. On voit bien qu'il y a là une erreur d'analyse. Donc ne parlons pas de la ville nouvelle de l'Étang de Berre, parlons plutôt d'urbanisation à partir des noyaux existants, parlons d'un mauvais compromis, lié à un phénomène qui était l'envol de Fos autour de l'Étang de Berre. Car il n'y avait pas que la sidérurgie à Fos, il y avait déjà toute la capacité des raffineries, des équipements industriels et économiques qui étaient le moteur de ce développement urbain. Pour le reste je dirais que ce n'était qu'accessoire ou comme on le disait alors : « les retombées de Fos ».

La décision est donc une décision nationale et parisienne. Les décideurs nationaux, arrivant autour de l'Étang de Berre, constatent qu'il y a quand même un pouvoir local en place. Il est un peu divisé, il est un peu bancal, mais il y a le pouvoir du maire de Marseille et d'un certain nombre d'autres élus. Ils sont de gauche et même si les relations entre Gaston Defferre et les élus communistes à cette époque là, n'ont jamais été très brillantes. Il y a là une espèce de pouvoir minimum qui dit : « C'est du parisianisme, on n'en veut pas de cette affaire là ».

La bataille s'engage, mais finalement G. Defferre est évincé du système, parce que le pouvoir central n'a qu'un seul objectif c'est de faire Fos et de donner des conditions d'habitat correct aux employés de Fos. L'exemple de Miramas est vraiment caricatural : l'usine de Fos allait ouvrir et il fallait que les logements soient là. Il y a eu deux ans de décalage entre les décisions. C'est ainsi qu'à Miramas on en est à la deuxième réhabilitation d'un ensemble urbain dans plusieurs milliers de logements dont certains n'ont jamais été occupés.

Par rapport à ce que vous connaissez, est ce que vous pensez que cela ne pouvait pas se faire en accroche aux villes existantes ? Si. Mais c'était un peu une question accessoire par contre l'idée de l'offre de logements pour les travailleurs locaux, c'était bien là la question !

Alors si cette idée de ville nouvelle a perduré est ce que derrière il n'y avait pas aussi des enjeux politiques ?

Finalement il est difficile de critiquer le résultat, dans la mesure où ce n'est pas une ville nouvelle. On a réalisé des programmes urbains dont certains sont plutôt réussis. On parlait d'Istres ce matin. Je pense que pour Martigues cela ne s'est pas trop mal passé. Pour Port de Bouc, c'est une vraie catastrophe, c'est la plus importante catastrophe sociale et urbanistique de la France. Miramas a la moitié des logements de libres. Vitrolles c'est un peu plus grave mais si vous voulez, l'un après l'autre on a des projets de développement qui ont été plus ou moins satisfaisants, en fonction des caractéristiques des maires, en fonction du site initial, en fonction de la proximité de Fos, etc ... Donc vous voyez l'enjeu, il n'est pas là.

L'enjeu est vraiment dans le rapport entre le pouvoir central et le pouvoir politique local. Toutes les institutions qui se sont mises en place se sont retrouvées dans un mécanisme en porte à faux. On a tenté après de réguler le système, mais la perversité de cette affaire vient de la grande ambiguïté entre un projet politique national, qui était un projet d'appui à un développement industriel complété par de l'urbanisation, et une volonté politique locale qui disait : « On ne veut pas de ce pouvoir central qui nous dicte nos réalités et qui commence à essayer de nous diviser ».

On aurait pu imaginer une tentative de consensus politique en s'appuyant sur le fait de partir des urbanisations nouvelles. Mais on a assisté à un débat politique qui a consisté à s'appuyer sur quelques élus fragiles qui ont été circonvenus par un certain nombre d'avantages variés. Certains maires ont été manipulés pour qu'ils rentrent dans le cadre de la loi Boscher. On a ainsi mis en place un système d'organisation politique voué à l'échec. Comment parler de ville nouvelle et de SCA, quand une seule commune Vitrolles fait partie de la ville nouvelle et de l'établissement public, quand Miramas est à l'ouest de l'Étang de Berre et Fos à 25 kms et puis une autre commune Istres entre les deux ? On court-circuite les deux communes communistes et on prend Miramas. On fait semblant. On est vraiment dans un mécanisme qui n'est justifié que pour obtenir des sous de Paris.

Je propose un dernier éclairage permettant de montrer que les raisons de l'échec ne sont que politiques et dues aux responsables politiques de l'époque. Depuis ce matin, je suis un peu inquiet de voir que nous ne remettons pas en cause ! Je veux dire que collectivement, ayant participé à cette équipe, je pense avoir une part de responsabilité dans les erreurs qui ont été commises, que nous avons tous commis dans cette façon de travailler. Je les résume.

On arrive tous de l'extérieur, en général peu au fait de la réalité locale, parachutés dans un paysage politique déjà très complexe, dans un paysage historique et culturel qui est le midi de la France, la Provence. On arrive comme des missionnaires, avec des ambitions, des projets. On a un rêve de faire la ville nouvelle. Mais on est confronté avec des réalités qui sont autrement plus dures et autrement plus difficiles que ce qu'on nous avait annoncé. Cette confrontation est très douloureuse. On reste dans nos rêves de bâtisseur. Pour ma part, j'ai passé beaucoup de temps à bâtir sur le papier des centres urbains pour s'opposer à Marseille. On avait des prétentions et, excusez-moi, une certaine forme d'orgueil collectif, une absence de modestie.

Par la suite les choses ont changé. On a du abandonner un certain angélisme et puis on s'est laissé manipuler par les pouvoirs en place, ceux que je viens de vous évoquer, c'est à dire Jérôme Monod et d'autres. Mais aussi et parallèlement, les pouvoirs économiques. Soyons clair, dans l'opération, entre Fos et la ville nouvelle de Fos, il y avait des pouvoirs financiers colossaux en jeu qui n'attendaient qu'une chose c'est de jouer la spéculation foncière. On a vu arriver Balkany, la Banque Rothschild, et combien d'autres... De la part des responsables locaux aussi il y avait une pression continue dans certaines réunions. On

disait même à un moment donné que les rues de Fos allaient pouvoir être pavées d'or. De l'argent circulait dans des conditions tout à fait étonnantes dans cette période là.

Pour terminer sur cet aspect, si aujourd'hui encore ce même genre de mécanisme se produisait, il faudrait ouvrir une section pour VIP aux Baumettes ! Il y avait là des gens que nous considérons comme des truands ! On a essayé de les empêcher de faire trop de malversations. Je pense que l'on a à Marseille et dans la zone de l'Étang de Berre, la caricature du centralisme évoqué ce matin. En disant que la ville nouvelle de l'Étang de Berre était conçue depuis Paris, dans le concept des villes nouvelles parisiennes, on s'est planté. Eh ! bien tant mieux. Excusez-moi d'avoir été très provocateur.

## **Alain Cottalorda**

Une réaction rapide sur ce qui vient être dit, et qui ne me paraît pas spécifique aux processus des villes nouvelles mais se retrouve aussi avec l'exacerbation de la promotion immobilière. Nous sommes dans les trente glorieuses, toutes les villes de France ont accueilli des ZUP. Prenons par exemple la ZUP de Planoise à Besançon avec un grand nom de l'architecture Novarina, qui avait la prétention de reconstituer les remparts Vauban avec des tours et des barres. Ce n'est pas plus glorieux que la ville nouvelle de l'Étang de Berre. Finalement on est à un moment donné de la société, avec des mécanismes fonciers et immobiliers de l'époque et que l'on se trouve dans une ville nouvelle ou dans les processus de développements des agglomérations, ce sont les mêmes phénomènes qui sont à l'œuvre et que çà soit dans le cadre d'une ville nouvelle ou ailleurs, des ripoux élus, promoteurs ou constructeurs, il y en a eu tout autant, de même qu'il y a eu tout autant d'honnêtes gens. Cette analyse n'est pas pour moi spécifique aux villes nouvelles.

## **Jean Claude Barthez**

Je suis sociologue. J'ai comme désavantage de ne plus avoir touché aux villes nouvelles depuis déjà pas mal d'années, mais j'ai aussi l'avantage d'avoir été un des premiers sociologues dans les villes nouvelles de province, puisque j'ai été le premier à avoir été recruté à l'Isle d'Abeau.

Une anecdote pour commencer : avant que l'EPIDA soit en place, le contrat que je devais signer était entre les mains du préfet de Région et avait été confié pour l'étude et la préparation technique au représentant du Ministère de l'Équipement, un monsieur très digne et très conservateur, qui a refusé absolument qu'un contrat soit signé dans lequel figureraient les mots « sociologue » ou « sociologie » car nous étions en 69, et en 1968 c'est un sociologue qui avait été la cause du remue-ménage qu'on sait, disait-il ! Ceci pour dire qu'il n'est pas sûr que les sociologues et le type de réflexion qu'ils portent aient toujours eu la place qu'ils méritent auprès des aménageurs. Place à partir de laquelle ils auraient pu apporter un certain nombre d'éléments intéressants.

Je voudrais en premier lieu faire deux ou trois remarques sur ce qui a été dit dans la journée, et deuxièmement essayer de parler des acteurs locaux dont on a pas parlé jusqu'à maintenant : les habitants.

Ce matin on a parlé de l'Isle d'Abeau. C'est vrai que le problème essentiel a été traité à Marseille d'une façon classique en acceptant, de bon ou de mauvais gré, l'influence du maire de Marseille. Cette façon n'était pas forcément la meilleure, en fonction de la réalité

lyonnaise, pour créer une ville nouvelle à l'Isle d'Abeau. En effet, la réalité lyonnaise est autre. Aussi bien les pouvoirs élus que le préfet - celui-ci par prudence sans doute-, n'ont absolument pas voulu jouer le jeu politique de la ville nouvelle. Par ailleurs je ne pense pas que les techniciens de la ville nouvelle, ni les élus qui ont travaillé avec eux, aient eu comme souci premier, d'assurer une véritable liaison organique avec la ville de Lyon. Donc il était quasi inévitable que la Ville nouvelle de l'Isle d'Abeau devienne ce qu'elle est devenue, c'est à dire une réalisation beaucoup plus réduite que ce qui avait été envisagé à l'origine. Elle ne pouvait pas être une grosse ville nouvelle entrant dans la politique des métropoles d'équilibre qui avait été à l'origine de sa création.

Plusieurs exemples peuvent être cités qui manifestent cet oubli de la réalité locale ou de cette idée qu'on ne peut pas la modifier ni collaborer avec elle et qu'il ne peut pas y avoir de partenariat si on ne l'impose pas. Ainsi à Marne la Vallée, il y avait un gigantesque projet qui consistait au point de départ à ouvrir deux grandes surfaces commerciales entre lesquelles on avait bâti un parking couvert de 5.000 places. Le parking a été fait et puis 1973 est arrivé avec la crise du pétrole. Une des sociétés de ces grandes surfaces c'est désistée et a dû d'ailleurs payer le prix de son désistement. Il n'en est resté qu'une et on ne savait plus quoi faire de ces milliers de mètres cubes de béton qui avaient été coulés là. Ma première surprise a été de voir que, à côté de ce site, il existait une commune relativement importante de la région parisienne qui est -je crois- Nogent sur Marne et que rien n'a été fait pour assurer la liaison avec cette commune. Pas plus à Lyon qu'à Marne la Vallée ce souci de s'insérer dans quelque chose qui existe déjà n'apparaissait.

Deuxième exemple, c'est celui de l'aménagement du Languedoc Roussillon, l'aménagement touristique du littoral s'est fait dans cette même période et s'est fait selon les mêmes principes. L'Etat sur ces sites se heurte à des refus plus ou moins intéressés des élus. Pour se les rallier, on crée une série de sociétés d'économie mixte en fonction des obédiences politiques là où peut être une seule aurait suffi, une par département par exemple. Mais dans l'Hérault, ce département étant majoritairement socialiste et la ville de Béziers étant à ce moment là à droite, on en a fait deux. Et puis on n'a pas essayé sérieusement de mettre les élus dans le coup de l'aménagement, eux-mêmes d'ailleurs restant prudemment en dehors, avec l'impression que les habitants risqueraient de leur en vouloir s'ils acceptaient de laisser venir les gens du nord trop nombreux.

Encore un exemple de l'intervention de l'Etat, c'est l'irrigation du Bas Rhône Languedoc par la société de la Compagnie Nationale du Bas Rhône qui était présidé par Philippe Lamour, dont tout le monde a exalté le sens du devoir et sa grandeur de commis de l'Etat et qui a si peu travaillé avec le local qu'à l'heure actuelle la société, qui est maintenant privatisée, se bat pour essayer de vendre l'eau du Rhône aux Catalans de Barcelone. On voit bien comment les rapports entre le pouvoir local et le pouvoir national pose au moins un problème : celui de la nécessité d'une analyse sérieuse faite par des sociologues, des économistes, et des géographes, ce qui n'a pas été fait systématiquement.

Deuxième point, on a parlé des grands ensembles et on n'a pas parlé des habitants de ces grands ensembles. Je voudrais aborder ce problème par une analyse un peu plus générale. On parle souvent de démocratie, à l'heure actuelle on parle beaucoup de démocratie locale, de démocratie de proximité. Je ne suis pas sûr qu'on analyse bien ce qu'il faudrait mettre sous ce terme là. En fait la démocratie c'est au moins deux processus qui n'ont pas forcément toujours à voir ensemble. Un c'est le processus électoral, -je n'en parlerai pas-, et le deuxième dont on ne parle pas -et dont je parlerai c'est le processus des groupes de pression. La démocratie concrète réelle c'est les groupes de pression qui la jouent, et non pas seulement les groupes de pression qu'on a vu à l'œuvre autour de l'Étang de Berre et qu'on nous a présenté ce matin, mais des groupes de pression plus larvés.

Le groupe de pression, par exemple, que représentent toutes les sociétés d'économie mixte filiales de la SCET. C'est d'un poids considérable. Je les ai vu fonctionner sur le littoral du Languedoc Roussillon. À l'heure actuelle on est en train de mettre en place une autre mission d'aménagement du littoral parce que tout vieillit extrêmement mal. Parce que, s'il y a eu une gigantesque opération immobilière - ça ces filiales savaient le faire- par contre cela n'a pas été une véritable opération d'aménagement touristique, qui aurait contribué à créer une industrie touristique sur le littoral du Languedoc. Certes tout n'est pas négatif dans ce qui a été fait. Mais je pense que cette manière de voir les choses est un peu courte. On a laissé trop d'influence au groupe de pression de la SCET qui a fait de jolies affaires... et les promoteurs aussi !

Mais ce qui me paraît plus important encore que les groupes de pression constitués, c'est la pression inconsciente actuelle du personnel politique et des techniciens qui travaillent avec eux et pour eux. Ce sont de bons représentants d'une société composée de classes moyennes et leur conception des choses, conception de la vie, de l'aménagement, de l'urbanisme c'est la conception d'un groupe social bien déterminé, et bien typé. Lorsque l'on a construit l'Isle d'Abeau, les slogans qui correspondaient à l'idée qu'on en avait c'était « une ville à la campagne », « une fédération de bourgades » autrement dit : « si vous voulez y habiter, il faut que dans votre ménage vous ayez deux voitures », parce que les gens ne pouvaient trouver, tous, du travail sur place. Ce matin, on citait à propos du Vaudreuil, que 36% d'actifs seulement travaillaient sur place. Dans une ville comme Lyon, je me rappelle une étude que j'ai faite dans les années 60, c'était 30% en moyenne qui travaillaient dans leur arrondissement. Le taux d'actifs employés sur place ne dépasse jamais 30 ou 40 %, c'est donc une situation assez normale. A l'Isle d'Abeau on va faire venir des habitants mais ces habitants on les imaginait conformes aux classes moyennes qui viendraient habiter à la campagne. Or on savait très bien, en tout cas moi je l'avais dit, qu'au moins dans les premières années, les seuls emplois qui seraient offerts sur place seraient des emplois non qualifiés, et que ceux qui viendraient habiter là, ce serait des gens qui n'auraient pas deux voitures par ménage. Il aurait donc fallu qu'il y ait au moins un projet de transport en commun cohérent et solide. Et il n'y en avait pas, il y en a eu plus tard. Mais au point de départ il n'y en avait pas.

On a construit une ville, mais sans arriver à vraiment prendre le problème en fonction de la population qui viendrait y habiter. Si on généralise, le 21 avril 2002, jour d'élections, ce qui le plus frappant c'est le taux d'abstention. Autrement dit on a l'impression que cette partie de la vie démocratique que sont les élections perd de plus en plus de son importance, intéresse de moins en moins toute une partie de la population. Cette population il faudrait la retrouver ailleurs. Il y a une partie que l'on retrouve dans les groupes de pression même s'ils ne votent pas. Il y a toute une partie qui n'a même pas les moyens sociaux de se constituer en groupe de pression.

On a parlé des grands ensembles, il apparaît que la ressemblance la plus évidente entre les grands ensembles et les villes nouvelles ce n'est pas d'abord les aspects architecturaux, c'est d'abord le fait que beaucoup des gens qui y habitent sont des captifs. Que ce soit dans les banlieues de Lyon : à Vénissieux, à Vaulx-en-Velin ou dans la banlieue Parisienne ou que ce soit dans certains immeubles de certains quartiers de l'Isle d'Abeau ou d'autres villes nouvelles, probablement, c'est là qu'est le problème. Je ne suis pas sûr qu'à l'heure actuelle tant les techniciens -dont nous faisons partie les uns et les autres-, ou les élus, soient bien conscients qu'il y a tout un travail à faire pour arriver à ce que le maximum de citoyens, prennent leurs responsabilités, pour qu'ils puissent donner leur avis et qu'ensuite les décisions -qui reviennent bien sûr aux élus- soient prises.

Enfin, l'aménagement implique des interventions de techniciens très divers. Je pense qu'il faut se méfier de l'illusion qu'à travers la multiplicité de ces interventions, ce partenariat entre architectes, paysagistes, sociologues, économistes, ingénieurs, poseurs de tuyaux, etc... -

même si cela peut en donner l'impression - on réalise de la participation. Cela reste de la participation interne. La participation avec les usagers pour lesquels nous travaillons cela demande, je pense, un peu plus d'efforts et d'autres techniques. Je ne suis pas sûr que ce côté là le travail fait dans les villes nouvelles nous y ait vraiment bien préparés.

## **Franck Scherrer**

Au cours de ces 3 tables rondes nous avons, sinon fait ce travail de deuil que demandait Philippe Chadoir ce matin, mais du moins, nous avons commencé à déchirer trois voiles opaques, trois représentations collectives qui ont à la fois beaucoup d'intérêt parce qu'elles représentent toute l'histoire et tout le passé des villes nouvelles, mais qui en même temps nous empêchent peut être de voir la réalité contemporaine des villes nouvelles, et tout cas celle de leur devenir.

**Le premier de ces voiles est cette catégorisation « ville nouvelle de province »** qui ne semble exprimer qu'une réalité banale mais qui surtout traduit une vision de l'aménagement du territoire qui paraît relativement obsolète, et relevant plus au final d'une qualification par défaut plus qu'une véritable communauté de destin. C'était le sujet de la première table ronde.

**Le second est une sorte de passage obligé**, auquel Jean Frébault qui nous y a incité à ne plus se référer. Il s'agit de la question rituelle, **les villes nouvelles ont-elles réalisé leur programme ?** En constatant que le problème de l'avenir des villes nouvelles aujourd'hui ne peut plus passer par la référence au programme initial, qu'on a changé d'époque etc.... On ne fait qu'avaliser le travail du temps et commencer à considérer la fondation et le premier développement des villes nouvelles comme un héritage, même si ce retournement mental est difficile pour ceux qui en ont été les témoins actifs.

**Le troisième voile opaque recouvre la question contemporaine du projet de territoire** et de sa gouvernance de la lourde hérédité des rapports difficiles entre l'Etat central et le local alors que cette table ronde, je ne sais pas si vous l'avez remarqué, nous a présenté le cas de l'Isle d'Abeau aujourd'hui, d'abord un problème entre acteurs locaux. Je vous invite à tirer la logique de ce dernier élément là, au risque d'être un peu caricatural.

Si on regarde l'état des outils dont on dispose pour faire l'intercommunalité urbaine, il me semble que, loin d'être un douloureux et exceptionnel retour au droit commun, les villes nouvelles représentent un cas d'application relativement banal de la loi Chevènement.

Tout d'abord il faut dire au moins deux petites choses sur ce qu'a réalisé la loi Chevènement. La loi Chevènement porte un nom tout à fait justifié de loi de simplification administrative. C'est une loi qui simplifie les actes et clôturait toute une histoire de l'intercommunalité française plutôt qu'elle n'ouvre une nouvelle histoire. Elle réalise enfin ce qui a été en parti raté dans les années 60. A cet égard, il faut se référer à l'idéologie émergente des années 90, autour de la fameuse intercommunalité de projet, idéologie du rapport tautologique entre territoire, projet et développement local, aux dérives de laquelle la loi Chevènement a fort heureusement mis un coup d'arrêt. Cette idéologie reposait sur deux éléments :

**Premier élément : le bilan de l'intercommunalité** en France est très mauvais. D'abord l'intercommunalité, ça n'existe pas (c'est le fameux émiettement communal comme mal français, qui faisait fi de l'extraordinaire foisonnement de l'intercommunalité volontaire), et d'autre part, ce qui existe c'est l'intercommunalité de gestion : C'est juste des histoires de tuyaux, des trucs comme ça ! Ça ne vaut rien, ou en tout cas cela n'a pas la noblesse du projet de territoire. Or le succès de la Loi Chevènement repose justement sur la transformation d'intercommunalités « tuyau » existante en communautés d'agglomération,

autour d'un noyau dur de compétences techniques (assainissement, déchets, voirie, etc.) légitimantes.

**Deuxième élément de cette idéologie : « il faut un projet par territoire, et un territoire par projet ».** En fait c'était le dernier avatar d'une très vieille litanie de la technocratie française, l'optimum territorial ou encore le périmètre pertinent par lequel on allait ajuster les territoires fonctionnels et les territoires institutionnels : « il y a des bassins de vie naturels, on peut les mesurer, il y a des aires urbaines que la raison dessine, dépassons nos égoïsmes et mettons tout ça ensemble ce serait tellement plus simple pour les gens »

Si le texte et la doctrine de la loi Chevènement reprennent en partie ces éléments idéologiques, son application en montre tout à fait les limites. Elle mesure exactement et en grandeur réelle, par son succès même, le progrès que l'on peut attendre d'une intercommunalité urbaine en France. Nous sommes effectivement passés d'un niveau d'intercommunalité urbaine assez faible à un niveau de réalisation de communauté d'agglomération exceptionnel.

On peut constater, comme le fait Emmanuel Négrier qui dresse un premier bilan de l'application de la loi Chevènement qu'il s'agit « d'une invention mais sans innovation ». De la façon même dont ces communautés d'agglomération se sont déployés, et de la manière dont les compétences non obligatoires ont été votées, on constate qu'il s'agit bien plus d'une extension d'intercommunalité de gestion plus que dans une intercommunalité de projet. Dans la façon très concrète dont se mettent en place les nouvelles compétences, là où il existait déjà des districts, où il existait déjà des communautés urbaines qui passent à un nouveau statut de communautés urbaines, on se rend compte que ces extensions se développent un peu comme ce qui existait déjà dans une logique de péréquation des moyens, d'équipement ; on est dans une logique d'intercommunalité de gestion, assez intégrée avec une taxe professionnelle unique. En fait les SAN étaient des précurseurs des communautés d'agglomération, ce qui change le point de vue que l'on peut avoir sur leur transformation.

En second lieu, la loi Chevènement a fait définitivement le deuil de périmètre pertinent et de l'ajustement du territoire fonctionnel et territoire institutionnel. Il n'y a pas un seul périmètre de communauté d'agglomération qui corresponde à l'aire urbaine au sens de l'INSEE. Cette institution permet aujourd'hui de faire travailler ensemble les villes centrent et les communes périphériques des années 60 qui ont hérité de problèmes liés aux grands ensembles, alors qu'elles auraient dû le faire depuis longtemps. Mais elle ne permet pas, en général, d'associer le périurbain et l'agglomération dense pour régler les problèmes d'aménagement urbain d'aujourd'hui et de demain.

Aussi, dans ce contexte, je ne vois pourquoi on jetterait la pierre aux communes de l'Isle d'Abeau et à Bourgoin s'ils ne font pas une communauté d'agglomération ensemble. Il faut décomplexer les acteurs locaux des villes nouvelles : les difficultés de passage aux communautés d'agglomération qu'on retrouve dans beaucoup de cas de villes nouvelles aujourd'hui, du moins en ce qui concerne le périmètre, sont assez banales. N'attend-on pas à nouveau des villes nouvelles quelque chose qu'on ne se soucie pas de demander aux autres agglomérations ?

Il ne s'agit pas d'évacuer la spécificité de la transformation institutionnelle des SAN en Communautés d'agglomération, puisque le bilan est particulièrement maigre, mais de sérier la vraie nature des obstacles. Ainsi, si l'on suit la leçon d'E. Négrier il est possible d'avoir deux lectures des raisons du succès ou d'échecs de la mise en place de cette forme d'intercommunalité.

La première est celle de l'apprentissage politico-institutionnel. On est d'autant mieux passé à la communauté d'agglomération qu'on avait un long passé d'intercommunalité à la carte,

d'intercommunalité un peu compliquée, - qu'on avait une routine qui crée une certaine légitimité, l'habitude de se frotter à des problèmes concrets- enfin que tout ce qui crée effectivement des accointances sur la base d'une légitimité préétablie, ont fait que ce fut plus facile à un moment donné de passer à la communauté d'agglomération.

Dans les villes nouvelles il y avait cet héritage, et même un héritage fort. Il y a donc, de ce point de vue, une certaine exception. Dans ce cas de figure, une seconde lecture s'impose, celle du leadership politique. Les échecs, que l'on peut encore qualifier de conjoncturels, du passage à la CA font intervenir deux cas de figure (je caricature volontairement) :

- soit-il y a trop de leadership politique, un leadership politique écrasant. C'est le cas de Montpellier,
- soit c'est une absence de leadership politique ou d'échec politique mal distribué. C'est Béziers.

Pour autant, ces deux échecs relatifs ont disparu des annales en 2002. Pour comprendre la difficulté des villes nouvelles à passer sous un régime commun, il faut quitter peut être le champ institutionnel pour revenir plus en profondeur sur la relation dans la longue durée entre territoire et politique. Ainsi, l'approche sous l'angle du leadership me paraît mal venue ici dans la mesure où le « Jacobinisme municipal » cher à Béhar et Estèbe ne s'applique guère en ville nouvelle, du moins dans la durée, faute justement de légitimation territoriale (pas de ville centre). Pour autant, une intercommunalité peut bien se bâtir sur un conflit de leadership. Mais s'agit-il de leadership politique ou territorial ?

On retrouve ici une sorte de point aveugle de la science politique. Dans un système d'acteur urbain, un acteur politique peut exprimer tantôt un rôle d'acteur politique, tantôt d'acteur territorial. Or, ce rôle d'acteur territorial, tout à fait crucial en matière d'intercommunalité, est plus facile à mener dans un cadre d'intelligibilité classique « ville-périphérie ». C'est le cas dans l'histoire de l'intercommunalité Lyonnaise où le conflit entre Lyon, ville centre et Villeurbanne, parangon de la périphérie, a été finalement « créateur » de sens pour le territoire d'agglomération.

En dernière instance, si l'héritage intercommunal ou encore le leadership ne sont pas en cause, on peut « incriminer » spécifiquement la situation de ville nouvelle, mais seulement dans la mesure où le cadre d'intelligibilité s'écarte effectivement d'un modèle préétabli. Pour revenir à la Loi Chevènement, l'institution de la communauté d'agglomération fonctionne avec un modèle territorial implicite : celui de la grande ville moyenne de province avec une ville centre, chef lieu de préfecture, sa couronne de banlieue et un peu de péri urbain.

Au regard de ce modèle, on comprend bien comment l'atypisme des villes nouvelles peut dérouter jusqu'à un préfet plein d'ardeur ! Mais cet atypisme ne fait que poser le problème plus général de la gouvernance territoriale des régions urbaines métropolitaines, pour lesquelles les institutions communautaires sont, de toute évidence, inadaptées. Il n'y a pas de fatalité ni d'exceptionnalité à la situation des villes nouvelles quant à leur mode de gouvernement : simplement, encore un train d'avance au regard des solutions politiques du moment.

## **Alain Leclerc**

Le passé est-il un handicap ou une chance ? Ce qui me paraît mériter d'être creusé dans l'expérience de la ville nouvelle, c'est l'existence de son SAN, ce sont ses variations de périmètre. Non pas pour l'histoire, mais pour une question d'aujourd'hui : quel périmètre se donner pour cette agglomération ? Est-ce que ça ne mérite pas de se replonger sur les conditions des différentes notions de périmètres et surtout sur les avantages et les



inconvénients réels que cela à provoqué. Quand il s'est agi de réduire le périmètre, je ne suis pas sûr que tous les maires aient voulu quitter la ville nouvelle. J'ai le souvenir d'un sous préfet extrêmement actif pour les pousser dehors. C'est déjà une modulation du rôle de l'Etat et de l'implication de l'Etat qui n'avait pas confiance dans la capacité des élus à rester dans une structure.

La question, encore aujourd'hui, c'est : quel périmètre se donner ? Soit un périmètre court réunissant des gens fortement impliqués avec le risque qu'à souligné Alain Rossot à propos de la situation actuelle du SAN : « c'est confortable, on a l'habitude de travailler ensemble, pourquoi chercher des complications ». Soit l'autre vision qui s'était imposée à ce moment là : garder une structure intercommunale plus large, intégrant sa banlieue, la banlieue future de la ville nouvelle, même si ces communes n'étaient pas directement concernées par des projets lourds, ceci pour qu'elles restent mentalement et politiquement dans le jeu de la réflexion sur le devenir du territoire, et pour qu'elles se préparent à cette évolution spatiale.

## **Alain Rossot**

C'est une question à l'urbaniste. Il faudrait peut être ne pas oublier qu'il y a dans ces territoires des élus et des populations. Alors définir un périmètre, il faut d'abord que les gens veuillent le faire. Définir un périmètre, c'est ce qu'a fait l'Etat. Il faut rencontrer les élus, leur poser la question. C'est ce qu'on fait avec Bourgoin-Jallieu, nous sommes d'accord sur beaucoup de points et nous avons réussi à faire quelque chose avec Bourgoin-Jallieu. Cela fait quand même un certain nombre d'années que la ville nouvelle existe, Bourgoin-Jallieu est une ville qui a plus de 1000 ans. Je comprend pas qu'il y ait des gens qui ont besoin d'aller plus vite que le TGV.

Il y a un certain nombre de questions qui sont posées, il faut d'abord que les Bergealiens soient d'accord pour rentrer dans cette ville nouvelle - ou dans l'agglomération avec ville nouvelle -, que la ville nouvelle l'accepte. Tout cela demande une préparation. Elle est en train de se faire. On a fait le STUNI pour le transport urbain. Avant on a fait les pompiers. On fait ensemble les interconnexions d'eau potable et d'assainissement d'eaux usées. Il y a une école de musique. On travaille sur le plan culturel de façon importante pour tout les théâtres. Donc on est en train de faire toutes les démarches préalables à un mariage, mais cela ne va pas plaire à tout le monde ! Il fallait peut être s'essayer un peu avant de se marier ! Ce n'est pas la peine de divorcer trop vite.

Pour les autres communes, il faut du temps, parce que la ville nouvelle fait peur aux petites communes. Bourgoin-Jallieu fait peur aussi aux petites communes, les maires se demandent à quelle sauce ils vont être mangés. Est-ce qu'on va m'imposer chez moi ce que je ne veux pas ? Autrement dit, je ne veux pas de logements sur mon territoire, est ce que je vais pouvoir m'opposer à ce qu'on me fasse sur mon territoire 300, 400, 600 logements HLM ? La loi sur l'agglomération n'a pas prévu qu'une commune puisse avoir un droit de veto. Cela fait peur à certaines personnes, au sein même de la ville nouvelle. Quelle liberté vais-je y perdre ? Quelle autonomie vais-je y perdre ? Quand cela ne va pas c'est au maire qu'on s'en prend. Quand les nomades se posent, quand la police fait pas son travail, quand il y a des crimes, « Monsieur le Maire qu'est ce que vous faites ? » Les habitants ne vont pas savoir qu'il y a une agglomération, mais ils vont venir voir le maire à la mairie, comme depuis la nuit des temps.

Il ne faut pas oublier qu'il y a aussi les élus, les conseillers municipaux où le gars est boulanger, ajusteur, et même chômeur. Comment le maire va t-il résister à la pression de ces grosses machines que sont quelquefois les services techniques des agglomérations ? Ils

ont peur de ne pas être à la hauteur intellectuelle. Parce qu'un élu, c'est un élu du peuple, ce n'est pas un Énarque !

Donc l'élu doit pouvoir administrer son territoire avec ce que lui a donné la population comme pouvoirs sans se faire manger par les autres. Ce n'est pas à nous ou à vous urbanistes de définir le territoire, il faut d'abord convaincre les élus que l'agglomération est une bonne chose, qu'ils n'y perdront pas leur âme, qu'ils vont trouver dans la coopération intercommunale des éléments de développement de leur commune. Quelle que soit leur taille ils seront respectés, parce qu'en communauté urbaine de Lyon j'ai cru comprendre, que certains maires de la communauté urbaine avaient un peu l'impression d'être délaissés ou méprisés, quelque soit les efforts qui ont été fait par les présidents successifs de la communauté urbaine. Ils ne faut peut être pas faire les imbéciles heureux qui sont nés quelque part, effectivement, mais il y a quand même des gens qui sont nés quelque part et qui voudraient bien que le territoire dans lequel ils sont nés ne soit pas définis sur son organisation par d'autres et surtout par des gens qui viennent de Paris et qui ne mettent pas les pieds dans la boue.

## **Alain Cottalorda**

Je pourrais parler avec deux casquettes. C'est vrai qu'en tant professionnel aménageur urbaniste on a tendance, à partir d'un certain nombre d'outils d'analyse, de définir des territoires pertinents. On a beau être clair, être d'accord, y compris au niveau d'un certain nombre de décideurs du territoire sur la logique territoriale. Si la loi Chevènement a réussi, c'est bien parce qu'elle a donné le pouvoir de décision aux élus et les élus, on aura beau leur dire qu'il y a une logique de fonctionnement de territoire qui doit les amener à rentrer dans une communauté commune ou dans une communauté d'agglomération, ils auront dans un certain nombre de cas de tout autres raisons -et de bonnes raisons- pour refuser d'y aller. On doit donner à ceux qui on le pouvoir de décider, tous les éléments d'analyse pour éclairer leur position, leur réflexion, mais après il y a une liberté des élus qui demeure. Les conseils municipaux doivent avoir la liberté de suivre la logique des aménageurs ou non.

## Synthèse de Jean-Yves Bion

Cette synthèse sera partielle même partielle, parce je ne retiendrai de cette journée que les quelques thèmes qui me sont apparus importants.

**Première Table ronde : « Y a-t-il une spécificité des villes nouvelles de province ? ».** Ainsi que semble l'indiquer le titre du dépliant se demande Franck Scherrer, la réponse n'est pas évidente, mais a contrario on peut dire que les villes nouvelles de l'Île de France semblent avoir une spécificité puisqu'elles ont fait l'objet d'un document spécifique, qui nous fut présenté en cours de séance. Jean-Paul Lacaze nous a fait percevoir « la solitude du coureur de fond », l'aménageur des villes nouvelles de province, en dénonçant les positions jacobines, voire, le parisianisme qui a présidé à l'établissement des villes nouvelles.

Entre les villes nouvelles de province il semble y avoir des similitudes de procédures, de conception, ce sont des laboratoires en matière d'équipement. Ces similitudes font qu'il est possible de pointer certaines régularités comme la forte présence de l'habitat social, qui amène dans ces villes une certaine population et procure des paysages un petit peu identiques.

Mais il y a aussi des différences importantes : le caractère de l'industrialisation massive et lourde à Fos la distingue d'autres villes nouvelles « beaucoup plus tertiaire » ; les différences dans les caractéristiques de chaque système d'acteurs qui mettent en place ces villes nouvelles donnent un caractère très particulier à chacune de ces villes nouvelles.

Alors que maintenant ces villes nouvelles entrent dans le droit commun, il est important de faire le bilan de cette expérience, mais Philippe Chadoir a pu se poser la question « Est-ce que la journée d'aujourd'hui ne constitue pas pour certains un travail de deuil ? » Pour Jean Frébault ce travail doit se fixer comme objectif de tirer « les enseignements de cette expérience et de ses conséquences durables pour les acteurs habitants ».

**De la seconde table ronde, « La ville nouvelle un développement parfaitement planifié ? »** je retiendrai trois éléments de réponse apportés à la question.

Le premier point porte sur les procédures et outils de la planification. Jean Frébault a décliné le rôle fondamental de l'Etat, des CIAT, la mission au niveau du schéma métropolitain, le concept urbain, l'outil opérationnel que constitue l'établissement public. Il ajoute à ces outils le syndicat intercommunal, qu'il qualifie de « contrepoids politique à ces outils technocratiques ». Il a souligné un problème d'articulation entre les différentes échelles et a indiqué combien il était important que « derrière les outils il y ait un projet ». L'exposé de Bernard Millerieux a appuyé cette affirmation « il ne suffit pas d'avoir un SDAU il faut effectivement qu'il y est un projet » et Jean Frébault à l'époque disait même qu'il « avait du souffle ».

Le deuxième point est introduit par Gilles Novarina, « les villes nouvelles se sont déterminées en rupture par rapport aux grands ensembles, mais elles font parties du fonctionnalisme ambiant de l'époque et on peut souligner des ruptures mais aussi des continuités ». Il y a beaucoup de gens qui ont travaillé à la construction des grands ensembles et après un certain nombre de professionnels se sont investis dans les villes nouvelles. Dans ce rapport entre grands ensembles et villes nouvelles il y avait des continuités alors que l'on a tendance à souligner les ruptures. Mais il semble quand même qu'une des différences majeures c'est ce que Jean Dellus appelle la fragmentation. Fragmentation dans les résultats puisque la ville nouvelle a une structure beaucoup plus éclatée qu'un grand ensemble, fragmentation dans les processus et notamment dans son

processus de conception. (Il a opposé l'architecte qui faisait seul le plan de masse du grand ensemble alors qu'il y avait une intervention beaucoup plus diversifiée dans les villes nouvelles). Dans un cas on avait, une pensée urbanistique forte, alors que dans les villes nouvelles peut être que paradoxalement aurait-on, un urbanisme moins monolytique. Jean Claude Barthez a souligné que ce qui fait que les villes nouvelles ressemblent aux grands ensembles ce sont les caractéristiques des gens qui sont captifs dans ces deux formes urbaines.

Le troisième point a fait apparaître qu'il y avait des questions qu'il valait mieux ne pas se poser : « A-t-on atteint les objectifs que l'on s'était fixés ? ». Par contre d'autres questions se révèlent stimulantes, même s'il est impossible d'y répondre « Sans les villes nouvelles que se serait-il passé ? ». Si on fait un bilan économique, un bilan des apports de population, il semble difficile de dire que le développement a pu être radicalement différent de ce qu'il aurait été sans villes nouvelles. Au détour du chemin est apparu un concept qui fit plaisir aussi à Yves Chalas, celui d'une « ville émergente planifiée » ...

**Dans la troisième table ronde la question était celle « du passage de la gestion administrée à la gouvernance urbaine ».** Nicole Amphoux a cité le propos de Jean-Paul Alduy « à l'origine la procédure d'exception des villes nouvelles avaient essentiellement pour but d'évincer les élus du remodelage de leur territoire », même si cette déclaration a été tempéré par un propos de Jean Eudes Roullier. Elle nous a montré ensuite avec quelle énergie les collectivités de la région marseillaise se sont efforcées de s'assurer la maîtrise politique de l'aménagement de leur territoire. Et cela montre bien qu'en fonction des contextes locaux, il y a une adaptation très importante du concept de ville nouvelle. Le cas extrême est fourni par la ville nouvelle de l'Etang de Berre, où l'on a pu dire qu'il s'agissait là simplement « d'une espèce de coquille vide destinée à tirer un certain nombre de subventions ». Ce qui primait c'était le développement économique de Fos et accessoirement on avait permis l'urbanisation autour d'un certain nombre de noyaux déjà existants. Mais que ce soit là une véritable ville nouvelle reste une question ouverte.

Au passage, on a égratigné la position traditionnelle des urbanistes français qui disent « avant nous il y avait rien ». En fait dans cette approche il semble que l'on sous estime quelque peu le territoire. Ce territoire que l'on a pu comparer à « un âne que l'on charge de projets » et qui en tout état de cause préexistait à la venue de la ville nouvelle. Ces villes nouvelles n'ont pas germé dans le désert.

Alain Fourest a souligné combien les groupes de pression étaient présents et avaient influé sur la constitution de la ville nouvelle. Marc Bonneville a posé la question « Est ce que le statut de ville nouvelle est une préparation à l'intercommunalité ? Est ce que cela va rendre les choses plus faciles ou bien au contraire, est ce cela rend les choses relativement difficiles ? ». En tant que maire de Bourgoin-Jallieu, Alain Cottalorda, qui n'est pas normand mais dauphinois, indique que « c'est à la fois un atout et un handicap ». Certes cela a permis des investissements lourds au niveau de la ville nouvelle, mais cela a aussi créé des contentieux qui peuvent laisser des traces au niveau des pratiques locales et amener à des confrontations parfois assez rudes.

Alors, une interrogation se fait jour, « les collectivités seront-elles capables de prendre la suite ? » Certains ont pu au passage souligner « un déficit de gouvernement ». Maintenant que tout est négociation, que tout est tractation entre partenaires, qui sera chargé de maintenir le cap ? Alors que c'était l'Etat qui jusqu'à présent fixait les objectifs.

## **Conclusions de Christophe Dalin**

On m'a demandé de conclure cette journée, il faut vous informer que l'on conclut aussi un cycle. Ce programme du CERTU qui se déroule depuis trois ans a permis d'offrir un espace de collaboration entre chercheurs et praticiens, je pense que les objectifs du programme, notamment avec des journées comme celles d'aujourd'hui ont été bien atteints.

Ce programme depuis trois ans a permis de d'éditer un certain nombre de plaquettes, qu'on appelle des cahiers qui sont édités dans la série des rapports d'études. Cette question des villes nouvelles fera également l'objet d'un cahier spécifique. La synthèse de l'ensemble de ces volets, traités depuis 3 ans sera consignée dans un rapport de synthèse début 2003.

Cet espace ainsi créé avait un objectif de qualification du réseau scientifique et technique, tout ces séminaires ont donné du souffle à un certain nombre de travaux parallèles, notamment sur les périmètres de SCOT ou sur le contenu des schéma de cohérence, questions que l'on travaille avec la DGUHC.

On a beaucoup parlé de villes nouvelles, dans la loi SRU on parle plutôt de renouvellement urbain. Je ne sais pas si des germes tels que ceux qu'on a pu identifier dans l'expérience des villes nouvelles peuvent permettre d'accrocher de nouveaux germes en renouvellement urbain.

Pour conclure on peut remercier l'Institut d'Urbanisme de Lyon, ainsi que les partenaires du programme, de nous avoir permis d'animer la journée d'aujourd'hui et l'Institut des Sciences Humaines de nous avoir accueillis.

## LISTE DES PARTICIPANTS

Noms	Organismes
ANTONI RM	CGPC
LACOUR Sophie	Sté tome 1
GILBERT François	Sté tome 1
DENOYER Patricia	Sté tome 1
SARNETTE Rachel	Mairie St Quentin Fallavier
REVERAND Françoise	Mairie St Quentin Fallavier
DEBART Nathalie	EPIDA/AUEP
GALLAND Christian	EPIDA
CORBILLE Marie Aude	CETE de LYON
MAUJEAN Sébastien	CETE de l'EST
BORDERE Florence	CETE de LYON
DUHAYON Jean-Jacques	CETE de L'OUEST
GUILLAUMAT Jean-Pierre	Agence d'urbanisme de Lyon
DELLUS Jean	Architecte urbaniste
JEANNOT Gilles	LATTS
PENDARIAS Daniel	DRE Rhône Alpes
CASTEL Jean-Charles	CERTU
GADAIS Monique	CERTU
MILLE Marie-Noëlle	CERTU
ROCHE-WOILLEZ Geneviève	CERTU
VESSILLIER Béatrice	CERTU
COQUET Jean-Luc	CERTU
NOEL Claude	CERTU
DALIN Claude	CERTU

## LISTE DES INTERVENANTS

Noms	Organismes
AMPHOUX Nicole	CETE MEDITERRANEE
ANTONY Robert-Max	
BARTHEZ Jean-Claude	SOCIOLOGUE
BONNEVILLE Marc	IUL
BION Jean-Yves	CERTU
CHALAS Yves	IUG
CHAUDOIR Philippe	IUL
CLAUDE Viviane	IUL
COTTALORDA Alain	MAIRE BOURGOIN-JALLIEU
DALIN Christophe	CERTU
ECOCHARD Jean	Ingénieur Général des Ponts et Chaussées Honoraire (EPAREB)
FOUREST Alain	CONSULTANT
FREBAULT Jean	IGPC / CGPC/S5
GALLAS Lucien	IGPC Honoraire (EPAREB)
HOBALLAH Monique	DDE 13
PERNELLE Jacques	IGPC / CGPC / S5
LACAZE Jean-Paul	IGPC Honoraire
LEBOUTEILLER Véronique	SGGOU
LECLERC Alain	ARCHITECTE-URBANISTE
MARTIN Paul	CERTU
MEUNIER-CHABERT Martine	CERTU
MILLERIOUX Bernard	EPIDA
NORAVINA Gilles	IUG
RABILLOUD Stéphane	EPIDA, doctorant IUL
ROSSOT Alain	PDT DU SAN - MAIRE DE L'ISLE D'ABEAU
ROULLIER Jean-Eudes	Inspecteur Général des Finances Honoraire
SCHERRER Franck	IUL





© ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (septembre 2003)  
Dépôt légal: 3<sup>e</sup> trimestre 2003  
ISSN : 1263-2570  
ISRN: Certu/RE -- 03 - 10 -- FR

Certu  
9, rue Juliette-Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59  
Internet <http://www.certu.fr>