



**HAL**  
open science

# Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation

Thérèse Saint-Julien

## ► To cite this version:

Thérèse Saint-Julien. Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. Claude Lacour; Alette Delamarre. Quarante ans d'aménagement du territoire en France, La Documentation Française, 2003, 2-11-005343-7. <hal-03185226>

**HAL Id: hal-03185226**

**<https://hal.science/hal-03185226v1>**

Submitted on 30 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

## **Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation**

Thérèse Saint-Julien

Université Paris 1, UMR Géographie-cités

Engager une réflexion sur les politiques d'aménagement du territoire, imaginées et conduites depuis un demi-siècle en direction des villes, invite à replacer celles-ci dans le contexte très particulier d'une urbanisation rapide et généralisée de la société et du territoire national. En effet en une cinquantaine d'années, soit entre les bornes offertes par les recensements de 1954 et de 1999, le nombre des unités urbaines est passé en France de 1190 à 1995. Dans le même temps le taux d'urbanisation du territoire, qui était initialement de 57 %, se retrouve à près de 76 %, rapprochant la situation de la France restée plus longtemps rurale de celle de ses voisins immédiats de l'Europe du nord-ouest. Durant cette même période, la part de la surface du territoire métropolitain occupée par les unités urbaines a, elle aussi, grimpé très rapidement, de 7,6 % il y a une cinquantaine d'années à 18% aujourd'hui. En un demi-siècle, la population urbaine a presque été multipliée par deux, atteignant près de 44,2 millions en 1999, contre seulement 24,5 millions en 1954. Pourtant, ces indicateurs sous-estiment en partie le double mouvement, de concentration et d'étalement de l'urbanisation autour d'un petit nombre de grands pôles urbains, qui s'est accéléré depuis un quart de siècle. En effet, alors qu'en 1999 354 unités urbaines<sup>1</sup> regroupent 77 % de la population métropolitaine, à périmètre constant la proportion n'était que de 70% en 1962 et de 74 % en 1975. Cette phase exceptionnelle d'urbanisation du territoire de la France n'est pas sans évoquer l'image du « *déménagement du territoire* ». Celle-ci avait été précisément utilisée en 1967 par Maurice Le Lannou en intitulé d'un livre qui soulignait la violence faite au territoire national, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, par la généralisation d'un modèle socio-économique productiviste et urbain et par un aménagement qui ne s'en dissociait guère.

Dans un tel contexte qui, à tous les échelons géographiques, a donné aux villes un rôle exceptionnel et sans cesse croissant dans les dynamiques territoriales, comment expliquer le paradoxe qui fait que la DATAR ne s'est jamais conceptuellement emparée du fait urbain dans sa globalité ? Comment comprendre que sa réflexion ait plus porté sur les villes que sur la ville et que, en ce domaine, son action soit demeurée intermittente et souvent indirecte ? En dépit de trop nombreux rendez-vous manqués, nous faisons l'hypothèse que la DATAR pourrait bien être ce lieu indispensable où pourraient se réconcilier la réflexion sur la ville et sur le territoire, où seraient repensées ces articulations pour l'action territoriale. Tant les projets relatifs à la cohésion territoriale nationale que ceux visant la cohésion territoriale européenne ne pourraient durablement se satisfaire d'une ignorance de ces intersections.

### **1. Villes et aménagement du territoire : une liaison fondatrice**

Sans entrer dans la question des origines de l'aménagement du territoire en France, dans celle de ses filiations ou de ses actes fondateurs, on peut considérer que les années de la fin de la seconde guerre mondiale, et celles de la reconstruction qui ont suivi, ont été celles de l'irruption de la notion

---

<sup>1</sup> Délimitation INSEE 1990.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

d'aménagement du territoire dans les préoccupations des administrateurs et des politiques et celles aussi, de son affirmation comme principe d'action politique. Or les concepts autour desquels ce principe s'est affirmé ont d'emblée fait la part belle au phénomène urbain, aux villes, à la ville par excellence, Paris. En témoignent les choix faits de quelques concepts de base devant guider la réflexion pour une reconstruction prévisible puis effective du territoire.

#### *Décentraliser et desserrer : une autre trame des centres*

Une première idée a prévalu, ne pas reconstruire à l'identique le territoire, le façonner autrement, avoir pour lui de nouveaux projets. Faisant suite à une enquête approfondie, le rapport sur « *La décongestion des centres industriels* » de G. Dessus publié en 1943 a bien été une des références de la politique d'aménagement du territoire de l'après-guerre. Or dans le premier fascicule, « *Introduction à l'étude de la localisation industrielle* », desserrement et décentralisation sont introduits comme deux maîtres mots et aussi, durablement intronisés dans les milieux préoccupés d'aménagement. Pour éviter une reconstruction à l'identique, l'auteur préconise de pratiquer à la fois, le desserrement qui requiert « *éloignement à l'échelle régionale* », et la décentralisation qui est, quant à elle « *éloignement à l'échelle nationale* », et qui consiste à « *industrialiser aux dépens des régions congestionnées un certain nombre de petites villes choisies pour les commodités géographiques qu'elles présenteraient* ». Dans les conclusions d'un 3<sup>e</sup> fascicule publié en 1946, on trouve précisé sous la plume du même auteur que la décentralisation industrielle, a pour but d'orienter l'industrie vers les villes d'importance moyenne, vers les régions où il y a de la main d'œuvre disponible, ce qui suppose au préalable que soient construits des logements. En mettant la déconcentration au cœur de la problématique d'aménagement à tous les échelons géographiques, les villes apparaissent les premières concernées. Les plus grandes d'entre elles le sont prioritairement, puisque desserrement ou décentralisation au bénéfice de plus petites doivent s'effectuer à leurs dépens. Ces dernières le sont aussi : désignées comme nouvelles terres d'accueil des activités reconstruites ou déménagées, elles doivent être refaçonnées en conséquence, bénéficiant en particulier de politiques d'infrastructures, et surtout de logement.

#### *Planifier les extensions urbaines*

Cette même année 1943, est marquée par une loi, confirmée sans difficulté en 1945, qui institutionnalise l'urbanisme en créant une administration de l'urbanisme. La loi qui affirme l'autorité de l'Etat en la matière, pose les fondements d'un urbanisme cohérent et centralisateur. Elle prévoit d'une part, l'instauration du projet d'aménagement intercommunal (qui deviendra par la suite le plan directeur d'urbanisme intercommunal) et d'autre part, celle du projet d'aménagement communal, rendu obligatoire dans les communes déjà soumises aux lois de 1919 et de 1924, c'est-à-dire aux communes en croissance rapide ou ayant au moins 10 000 habitants. Les projets d'extension des villes sont prescrits par les préfets et les permis de construire délivrés par les représentants de l'Etat. Des outils sont ainsi progressivement mis en place pour gérer les chantiers devant s'ouvrir dans l'urgence. Il est ici utile de rappeler qu'au lendemain de la guerre, la moitié des villes de plus de 50 000 habitants est concernée par des problèmes de reconstruction, et que près de 2000 communes sont déclarées sinistrées. La décentralisation espérée ne pouvait donc faire l'économie de remodelages en profondeur au moment où s'ouvrait par ailleurs, sans qu'on en entrevoie alors clairement l'ampleur, une période de croissance urbaine sans précédent.

Avec les concepts d'urbanisme et de desserrement d'une part, de décentralisation et de redistribution interurbaine et interrégionale d'autre part, quelques principes simples d'aménagement

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

étaient énoncés. Les communes voulant bénéficier des aides de l'Etat pour la reconstruction devaient produire des plans de reconstruction et d'aménagement, et une spécialisation fonctionnelle des espaces devait être respectée. On prévoyait en outre, la nécessité d'une modernisation du réseau urbain puisque la reconstruction industrielle n'était qu'une première étape en direction d'une véritable décentralisation.

### *Placer les villes, dans une vision intégrée du territoire*

La création en 1944 du 1<sup>er</sup> Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et l'année suivante, au sein de ce même ministère, celle d'un « Service de l'aménagement du territoire », donnent à ces politiques un cadre fédérateur. Il faut cependant attendre 1950 pour que soit présenté un Plan d'Aménagement National par le titulaire de ce Ministère. Cl. Petit<sup>2</sup> définit à la fois la nécessité de ce plan: « *Il faut endiguer le courant qui reporte toutes les forces vives du pays vers les grands centres, recréer des sources de vie dans les régions dont les ressources sont insuffisamment utilisées et qui tendent à devenir désertes* », et sa portée. Le Ministre précise en effet : « *L'aménagement du Territoire se distingue du plan de production et d'équipement par le fait qu'il ne concerne pas tant des problèmes de production que ... des problèmes de répartition et de meilleure utilisation du terrain. Il déborde les plans d'urbanisme parce qu'il soulève des problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations mais dans le cadre des régions, du territoire national tout entier* ». L'aménagement du territoire est bien campé comme devant prioritairement traiter des équilibres et des rapports des villes entre elles, des régions entre elles, des villes et des régions. Le cadre intra urbain proprement dit est isolé. L'aménagement du territoire est à la fois censé le déborder, ce qui semble induire son inclusion, et s'en détacher dans la mesure où, selon l'auteur, les problèmes que soulève l'aménagement du territoire ne relèveraient pas de cet échelon territorial particulier.

Jusqu'au début des années 60, sous cette même tutelle du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, différentes politiques dans lesquelles la ville est partie prenante sont engagées. On songe par exemple aux débuts des politiques de reconversion et de décentralisation industrielle ou encore, à la création d'un Fond National d'Aménagement du Territoire (Guermond 2001). Ce Fond a alors été essentiellement utilisé pour monter des opérations immobilières destinées à faciliter à la fois, une relocalisation des industries et un développement contrôlé de quartiers d'habitation dans les villes en croissance. Les soutiens sont allés aux municipalités candidates, capables de présenter des projets compatibles avec le Plan d'Aménagement National. Les premières mesures visant explicitement le développement régional ont été prises à partir du milieu des années 50, et elles pu apparaître plus éloignées des problématiques urbaines. En fait, elles les ont intégrées mais indirectement. Notons au passage l'importance qu'a revêtu, pour l'armature urbaine française, l'identification dès 1954, de circonscriptions d'action régionale et partant, la désignation des villes capitales de ces circonscriptions. Elues au départ pour être chefs-lieux de simples circonscriptions d'étude, elles étaient appelées à devenir par la suite capitales de région.

Dans un ouvrage de 1965, « *Aménager la France, l'inventaire de l'avenir* », Olivier Guichard, premier Délégué à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale, la DATAR ayant été créée en 1963, donne une définition très englobante de cet aménagement. Il le conçoit comme un « *grand dessein capable de modifier les structures du pays* » (p 13), précisant que « *l'ambition de l'aménagement du territoire est de faire que la richesse nationale soit mieux répartie, que l'expansion profite autant au citoyen qu'au rural, à l'ouvrier qu'au paysan, aux habitants d'une*

---

<sup>2</sup> Petit Cl., 1950, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*. Paris, Imprimerie Nationale.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

*région qu'à ceux d'une autre, et qu'au sein de l'Europe qui chaque jour se crée, certaines régions ne deviennent pas demain de véritables zones sous développées* » (p. 245). Par rapport aux visions des années 50, la plus grande nouveauté réside dans l'intégration d'une dimension européenne de l'aménagement. Les villes ne sont pas citées en tant que telles, elles ne sont évidemment pas exclues du champ. Sous ce texte perdure encore, mais peut être plus pour longtemps, une vision humaniste et intégratrice de l'aménagement du territoire, qui s'était progressivement formée au croisement des expériences acquises et des réflexions conduites en France avant, pendant et après la guerre, et dans les colonies (Marié 1995).

## **2. Une politique d'armature urbaine, à l'ombre de Paris**

La formule provocatrice de Gravier (1947) « *Paris et le désert français* » n'en est pas moins indicative de la direction suivant laquelle les villes ont été durablement pensées par les politiques d'aménagement du territoire. La DATAR a non seulement, hérité de la grande question posée au lendemain de la guerre à propos du « déséquilibre » Paris-province, mais elle se l'est par la suite appropriée, au point de ne jamais éloigner sa réflexion et ses choix politiques sur les villes de l'ombre portée de ce « déséquilibre », à forte charge symbolique et politique.

Dans les moments particuliers où la ville a pu trouver ou retrouver une place dans les politiques de la DATAR, deux questions ont été omniprésentes. La première a concerné la Région parisienne et, par la suite, l'Ile-de-France. Il s'agissait de savoir comment conserver en France une grande métropole capitale tout en évitant à la fois, que cette dernière continue de drainer l'essentiel des forces vives du pays, et qu'elle s'autodétruisse par une hypertrophie galopante que personne ne maîtriserait. La seconde question, bien que plus directement en rapport avec les autres grandes villes, n'était pourtant que l'envers de la première. Elle portait sur les politiques susceptibles de rendre ces autres villes plus attractives et capables d'une accumulation qui en fasse de véritables contrepoids à la concentration parisienne. Ce face-à-face permanent avec Paris a si continûment hanté les choix et les projets des aménageurs, que ces derniers ont eu quelque difficulté à afficher une vision d'ensemble de l'armature urbaine nationale, à penser l'ensemble des villes en système, et à concevoir les articulations de ce système au territoire.

### *Les régions contre Paris*

La recherche d'une croissance maîtrisée de la concentration parisienne, voire d'une décroissance, s'est donc très tôt imposée comme une priorité à la DATAR. Cette recherche s'est appuyée durablement sur trois dispositifs. Le premier d'entre eux, institué par un décret de 1964, n'a disparu qu'en 1981. D'ordre incitatif, il proposait une *indemnité de décentralisation industrielle*, aux entreprises qui, installées région parisienne, souhaitaient transférer du matériel hors de cette région et de ses départements limitrophes en vue soit de créer des activités nouvelles soit d'étendre leur activité ailleurs. Dans la pratique, cette incitation au déménagement n'a joué que pour les entreprises de petite taille qui envisageaient un transfert en province, en général assorti à Paris ou dans ses environs immédiats de la réalisation de plus-values foncières. Des espaces disponibles redevenaient mobilisables pour un aménagement de l'agglomération.

Introduit dès 1955, le deuxième dispositif, était d'ordre coercitif. Il visait le contrôle de toute extension ou création en Région parisienne de surface industrielle, puis tertiaire. Une *demande d'agrément* donnait à l'administration centrale la possibilité d'autoriser ou de refuser toute création de nouvel établissement. Le dispositif, a été complété en 1960 par l'exigence d'une *redevance* pour

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

la création ou l'extension de locaux en immobilier d'entreprise. A quelques retouches près, celui-ci a été maintenu jusqu'au milieu des années 80. On considère en général que ce principe d'agrément-redevance a, jusqu'à la fin des années 60, joué en faveur de la décentralisation. Bien que très dépendant de la conjoncture, il semble aussi avoir apporté par la suite une contribution positive au développement des villes nouvelles, qui ont bénéficié d'un régime de faveur à partir de 1972. En revanche, aucune modulation des régimes de redevance n'a été imaginée pour traiter différemment les périphéries est et ouest de la région.

### *La construction d'une grande région métropolitaine*

Le troisième dispositif a visé la construction d'une grande région métropolitaine. Avant que soit adopté un véritable projet d'aménagement régional. Plusieurs tentatives avaient vu le jour. Parmi elles, le Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG), avait la particularité de traiter l'agglomération de Paris dans son articulation avec le Bassin parisien. Ce n'est pourtant pas le parti qui a finalement été retenu.

Le Schéma Directeur d'Aménagement de la Région Parisienne de 1965 a ouvert une grande période de planification de la croissance de cette région et fixé les grandes lignes qui ont présidé au développement de l'Ile-de-France jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Elément essentiel du dispositif de l'aménagement du territoire national, mais partiellement en contradiction avec les politiques de décentralisation, ce schéma supposait une forte croissance démographique de la région. Dans le cadre régional, un développement tangentiel et plus polycentrique devait contrer une extension de l'agglomération de Paris spontanément radio concentrique. Ainsi les créations des villes nouvelles (encadre 1), la mise en place de certains grands équipements en périphérie et le développement des infrastructures de transport, devaient à terme restructurer la région et accueillir la forte croissance prévue. Les problèmes de restructuration de la banlieue étaient largement laissés à l'initiative privée. Révisé une première fois en 1969, ce schéma a été actualisé en 1976, date à laquelle il a enfin été ratifié. Défini en 1994, le Schéma directeur de la région Ile-de-France a conservé pour l'essentiel ce modèle. Elaboré par la région en association avec l'Etat, le SDRIF de nature prescriptive visait certes encore une maîtrise de la croissance démographique mais il misait davantage sur un développement qualitatif, et surtout il cherchait à renforcer la position de Paris comme métropole européenne, rejoignant ainsi une préoccupation nationale de l'Aménagement du territoire. Le schéma mettait aussi l'accent sur la correction des déséquilibres internes, en particulier sur ceux engendrés par la formation de grandes poches de pauvreté. Il cherchait enfin à la fois, à limiter les déplacements quotidiens par des rééquilibrages est-ouest et centre périphérie, et à préserver les zones rurales.

Contre toute attente, car beaucoup mettaient en doute la nécessaire longévité d'une telle politique, quelques-unes des grandes options arrêtées au milieu des années 60 ont donc été appliquées avec une efficacité réelle. Les grandes options prises pour l'aménagement de la région parisienne sont aujourd'hui parfaitement lisibles dans la structuration des systèmes de transport intra métropolitains, et dans l'affirmation et les dynamiques de pôles périphériques tels que par exemple, les villes nouvelles, la Défense, Roissy. Certaines limites de ces options sont aussi apparues. Ainsi, les mouvements centre périphérie ont continué de s'amplifier et le gradient socio-économique, qui opposait traditionnellement l'est et l'ouest de l'agglomération, s'est renforcé, gagnant en général les couronnes péri-urbaines les plus récentes.

### *Des « métropoles d'équilibre », en partage*

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

Dès 1964, huit "métropoles d'équilibres" appelées à jouer, avec Paris, le rôle de pôles forts de développement du territoire ont été désignées<sup>3</sup>. Il est peu d'affichages de l'aménagement du territoire qui aient suscité politiquement à la fois, des enthousiasmes et des espoirs aussi grands et des polémiques aussi vives. Ces métropoles devaient à terme contrer l'emprise croissante et désordonnée de la capitale, et lui faire contre poids en lui opposant le développement d'un réseau maillé de grandes villes. L'affichage de 1964 a désigné Marseille, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Strasbourg, Metz-Nancy, Lille, Nantes, Bordeaux et Toulouse. Ce choix, qui plaçait déjà le modèle métropolitain dans une perspective polycentrique pour au moins trois d'entre elles, a moins surpris par ses fondements, que par le choix des huit pôles. La polémique a donc porté en premier lieu sur l'échantillon retenu. Certains y ont vu l'expression d'un courage politique assorti d'une vision à long terme de ce que pouvaient être les grands pôles structurants du territoire de demain. Dans le même temps, d'autres ont dénoncé l'étrangeté d'une distorsion entre cette sélection étroite de 8 pôles seulement, et l'élection quelques années plus tôt de 22 capitales de circonscriptions d'action régionale. Sans que ce débat ait été jamais tranché, son existence même explique sans doute que, dès le tournant des années 70, l'expression de "ville assimilée aux métropoles d'équilibres" ait été retenue pour désigner par exemple, Rennes, Dijon, Clermont-Ferrand et Nice ou encore, que les grandes villes de l'Ouest aient figuré dans certains affichages au titre de "pôles de développement".

A l'image de la région parisienne, certaines de ces grandes villes ont été dotées d'organismes régionaux d'étude et d'aménagement (OREAM), et certaines d'entre elles, comme Lille, Lyon, Marseille et Rouen se sont vues associer une ville nouvelle dans le voisinage (encadré 1). On prévoyait certes que ces développements reposent sur des systèmes de concertation entre les villes et l'Etat mais, dans les faits, le pilotage central a dominé. Ces métropoles et la plupart des capitales régionales ont bénéficié d'une concentration massive des soutiens publics. Si au total, toutes ces capitales ont bénéficié de rattrapages qualitatifs très significatifs, seules les plus grandes d'entre elles, et certaines plus petites mais particulièrement dynamiques comme Montpellier, Orléans, Rennes, ont opéré les rattrapages les plus considérables. Ceux-ci ont été particulièrement manifestes dans les gains d'accessibilité relative, dans la concentration d'équipements rares, dans le développement d'activités technopolitaines ou encore, dans le profond renouvellement des cadres de l'urbanité. On peut être frappé par la forte convergence des trajectoires de ces grandes villes (figure 1 et 2) sur une période d'une trentaine d'années. En revanche, la polémique sur leur prétendue confiscation des soutiens de l'Etat octroyés au développement régional a pu rester durablement vive. Certains y ont même vu une reproduction, à l'échelon régional, de la dualité pluriséculaire qui opposait Paris et le reste du territoire national. L'exemple de Toulouse et du reste de la région Midi Pyrénées a été très souvent repris pour illustrer ce fait. Il a fallu attendre la montée en puissance de certains de ces pôles, dont Toulouse précisément, et la portée de plus en plus large des effets de la métropolisation, pour que les images de prétendus déserts régionaux, isolant les métropoles entre elles, ne soient plus agitées.

### **3. Les villes dans les fléchages géographiques de l'aménagement sectoriel**

---

3 Cette désignation avait été précédée par la commande de la part du MRU et la réalisation de grandes études sur les villes françaises. Etudes pionnières et systématiques sur l'armature urbaine française, leur qualité et leurs complémentarités méritent d'être saluées. On mentionne plus spécialement :

- Juilliard E., 1961, *Essai de Hiérarchisation des centres français actuels*. - Hautreux J., Lecourt R., Rochefort. M., 1963, *Le niveau supérieur de l'armature française*. - Hautreux J., Lecourt R., Rochefort. M., 1963, *La fonction régionale dans l'armature urbaine française*. - Le Fillatre P. 1964, *La puissance économique des grandes agglomérations françaises*. - Babonaux Y., 1967, *Les activités tertiaires spécifiques dans l'armature urbaine française*. - Cohen et Ponsard Cl., 1963, *La répartition fonctionnelle de la population des villes et son utilisation pour la détermination des multiplicateurs d'emploi*.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

Les villes se sont retrouvées prises en charge par d'autres grandes opérations d'aménagement, mais autrement et toujours indirectement. On songe évidemment au rôle éminent de l'Etat dans les choix territoriaux en matière de desserte par les nouvelles infrastructures de transport. Par rapport à ces dernières, les plus grandes des villes ont tiré le meilleur parti de la mise en place des réseaux à grande vitesse et donc à grandes mailles (figure 3). On songe aussi aux bénéfices tirés des affichages territoriaux de certaines politiques sectorielles à forte dimension structurante, tels par exemple, les choix faits en matière de grands équipements de recherche, les politiques de la carte universitaire, celles des équipements de santé. On pourrait aussi évoquer le rôle joué par l'Etat entrepreneur aux temps où ce dernier était fortement et directement impliqué dans le système productif, avant que le reflux généralisé des années 90 ne mette un terme à de telles initiatives. Le lieu n'est pas ici de dresser un inventaire de l'ensemble de ces ciblage urbains sectoriels. Mais il convient de rappeler que si la logique de ces derniers a pu échapper à toute problématique urbaine, les conséquences n'en ont pas moins été souvent spectaculaires pour certaines des villes élues. Comment par exemple, ne pas ici évoquer les plans successifs de restructuration de la sidérurgie dont sont sortis les développements de Dunkerque et de Fos sur Mer ou encore les politiques aéronautique et spatiale, qui ont désigné Toulouse comme pôle majeur du secteur, bouleversant ainsi en profondeur les dynamiques de cette ville et celles de l'ensemble de sa région. Comment aussi ne pas songer à la politique des filières de l'électronique et des télécommunications, dont ont prioritairement bénéficié, en leur temps, certaines villes de Bretagne. Comment ne pas rappeler enfin, toujours à titre d'exemple, le rôle des politiques d'aide au développement technopolitain dont quelques pôles tels Nice avec Sophia-Antipolis, Grenoble, ou Nancy ont, plus tôt que d'autres, bénéficié.

Certes, dans ces opérations, la logique des villes n'a pas été l'axe d'action principal. Les vrais enjeux étaient ailleurs. Ils étaient avant tout sectoriels et politiques. Ils n'étaient que très secondairement urbains. Les conséquences de ces décisions n'en ont pas moins été considérables pour les villes sélectionnées et parfois, pour leur région. D'une part, les politiques d'équipements collectifs ont représenté un puissant levier de dynamisation de l'armature urbaine et de rééquilibrage du territoire par le haut. D'autre part, les politiques sectorielles qui ont concerné de vastes segments du système productif, industriels d'abord, puis aussi tertiaires ont, parfois dans un apparent désordre, modifié une des dimensions principales du système urbain. Ces dernières ont contribué à un renouvellement des spécialisations de l'activité des villes, à leur complexification, et à leur redistribution géographique. Ce faisant, elles ont favorisé une rapide diversification qualitative des modèles fonctionnels urbains, qui se sont progressivement démarqués des spécialisations extrêmes léguées par la première révolution industrielle. Au total, l'affaiblissement de la coupure est-ouest du territoire national auquel a contribué cette forme de redistribution, en partie volontaire, des fonctions urbaines non « centrales », a promu à son tour une relative décentralisation et une intensification de la mobilité et des échanges interurbains et interrégionaux. Chacune à leur manière, ces politiques ont contribué à accroître et à redessiner la réticularité du territoire.

#### **4. Avec les contrats de villes moyennes, une apparition furtive de "la ville"**

C'est peut-être par souci d'un traitement plus large de l'armature urbaine, mais sûrement en réponse aux très vives tensions locales nées des faveurs données par cette politique aux plus grandes villes que, durant les années 70, les villes moyennes ont fait l'objet d'aides spécifiques en vue, précise le texte de référence, d'améliorer "*à court terme des conditions de vie dans ces villes*". Deux nouveautés apparaissaient donc dans la méthode. D'une part, l'affichage tant géographique que

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

fonctionnel disparaît. D'autre part, le ciblage "villes moyennes" reste suffisamment large pour que la porte soit ouverte au plus grand nombre de villes candidates. L'innovation apparaît aussi dans la démarche suivie, puisqu'un nouveau mode contractuel de relations entre l'Etat et les villes est alors expérimenté. Enfin, loin des grandes ambitions de rééquilibrage d'ensemble du territoire national, ce dispositif plus ponctuel a correspondu à l'apport d'une aide de l'Etat pour la réalisation de projets de développement, de modernisation et d'embellissement, définis au départ par chacune des quelques soixante-dix villes contractantes. Les contrats ont essentiellement porté sur des projets de restauration de patrimoine et de rénovation des centres villes anciens ou de quartiers centraux des agglomérations. Parfois pour la première fois de leur histoire, ces villes de taille assez modeste, entre 20 000 et 80 000 habitants, ont été ainsi incitées à penser leur devenir en termes d'aménagement. Par ce dispositif, l'Etat a pu expérimenter d'autres modes d'action que ceux plus directement interventionnistes appliqués aux plus grandes villes. On sait aujourd'hui que cette expérience des années 70, qui n'a plus été renouvelée à l'échelon central mais qui a trouvé d'autres traductions à l'échelon régional, a très positivement marqué la culture des milieux locaux en charge du développement urbain et de l'aménagement des villes. Elle a surtout été, avec le Schéma Directeur d'Aménagement de la Région Parisienne et les OREAM, un des rares terrains où la DATAR s'est aventurée dans le domaine intra-urbain.

## **5. Avec l'effacement des villes, l'épuisement des politiques d'aménagement du territoire**

La très longue éclipse des "villes" et de "la ville", dans la pratiques et jusque dans les discours de l'aménagement du territoire, pendant près d'une vingtaine d'années, c'est à dire entre la fin des années 70 le milieu des années 90, mérite que l'on s'interroge. En forçant à peine le trait, on peut dire que pendant cette période, la DATAR a été remarquablement absente des grands chantiers urbains. Est-ce à dire qu'il ne se passait plus rien dans les villes, que l'armature d'ensemble ne méritait plus d'attention ou plus simplement, qu'il en allait des villes comme de l'ensemble du territoire. On suggère que, durant cette période, la DATAR ait été dépossédée d'une large part de sa légitimité sous l'effet de deux forces. Avec le creusement de la crise économique, celle-ci aurait perdu les armes d'une possible croissance redistributive des entreprises et des emplois. Avec une évolution en profondeur des modes d'administration et de gestion territoriale, la DATAR a vu s'éloigner d'elle des champs de compétences relatifs au territoire en général, et aux villes en particulier, Mais n'avait-elle pas préparé elle-même cette dépossession ?

### *La DATAR tenue à distance de "la ville"*

Ces deux décennies ont été marquées par l'apparition d'une relation inverse entre la montée en puissance des préoccupations sur la ville et sur les villes, et l'effacement progressif de la DATAR dans les affaires urbaines. Dans un contexte de rapide mondialisation, la concentration urbaine renforcée à petite et à moyenne échelle a engendré de fortes tensions et de très vives concurrences entre les villes, pour le plus grand bonheur des entreprises de marketing urbain qui ont pu vendre de « l'image » à prix d'or. Dans le même temps, à l'échelon local, étalement urbain et péri urbanisation changeaient non seulement l'échelle et la physionomie des villes mais aussi, et au moins partiellement, leur identité. Pourquoi la DATAR était-elle aussi peu préparée, non seulement à se faire entendre, mais à anticiper ces mouvements, dont les grandes lignes se dessinaient dès le milieu des années 70, et dont la force s'imposait sans nuance au début des années 80 ? Tout s'est passé comme si, progressivement la DATAR avait perdu de vue la ville.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

Il est des raisons très objectives à cette prise de distance et à cette perte de vue. Certaines trouvent leur origine dans des choix institutionnels assortis de décisions politiques fortes et relativement anciennes. Soutenue par une moindre volonté politique et dotée de moyens en recul, la DATAR n'est plus depuis longtemps une administration d'exception rattachée au Premier Ministre, capable d'agir à un échelon interministériel décisif. Structure exceptionnellement légère à l'échelon central, et pratiquement dépourvue de tout relais institutionnel régional, elle est diversement rattachée, au gré des remaniements ministériels, soit au Ministère de l'Équipement, soit au Ministère de l'Intérieur il n'y a pas si longtemps, soit récemment au Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement et aujourd'hui, au Ministère de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire. Cette errance est révélatrice !

L'affaiblissement de la DATAR ne signifie donc pas que l'État et l'ensemble des collectivités territoriales se soient désintéressés des villes, comme la contribution de J.-P. Lacaze (2003) le souligne dans un des chapitres de cet ouvrage. Simplement, les lieux de réflexion, et les méthodes et les moyens de l'action publique ont été développés ailleurs. À l'échelon central, la création en 1966 d'un grand Ministère de l'Équipement regroupant les départements ministériels relatifs aux logements, aux infrastructures de voirie et à la planification urbaine a entériné et amplifié une bifurcation. Les missions de planification urbaine de ce Ministère ont été consolidées par la loi foncière de 1967, qui manifestait l'ambition de repenser en profondeur ces actions de planification. L'instauration pour l'ensemble des zones urbaines, des SDAU (schémas d'orientation à l'échelon des agglomérations) et des POS (plans municipaux d'affectation des sols établis à l'échelon de la parcelle) exprimait cette ambition. La structuration centrale de ce grand Ministère de l'Équipement, ayant missions directes et très larges sur l'aménagement urbain, a en outre été doublée de très puissantes directions départementales, puis régionales, disposant de compétences de haut niveau et de services techniques très diversifiés. À partir de ce moment, au niveau central et sur le terrain, la ville a été définitivement prise en charge par le Ministère de l'Équipement. Ce dernier a su tisser des liens étroits et diversifiés avec les collectivités territoriales, locales en particulier, et créer de puissants réseaux de dépendance. Sans remettre véritablement en cause ses acquis et ses positions, il a pu par la suite, s'intégrer dans les dispositifs territoriaux de planification urbaine et régionale, issus des lois de décentralisation.

La mise à distance de la DATAR à l'égard des questions urbaines a été encore amplifiée avec la création, en 1988, d'une Délégation interministérielle sur la ville. Jusqu'au milieu des années 80, que des craquements territoriaux socialement et politiquement trop insupportables engendrés par quelque démantèlement industriel se manifestent, et la DATAR un peu comme le « pompier » du territoire était conviée sur le terrain. Quand Longwy flambait, on pouvait encore, sous sa tutelle, dépêcher en Lorraine un commissaire aux reconversions industrielles. Or les « banlieues » n'avaient pas de réelle existence dans la culture de la DATAR. Tel n'étaient ni l'échelon, ni le milieu de ses pratiques du territoire. Les "banlieues" qui flambaient ont donc été confiées à une nouvelle Délégation, devenue par la suite Ministère.

Comment expliquer qu'au moment où les villes faisaient de plus en plus système entre elles, et où les interdépendances entre villes et régions se renouvelaient en profondeur, il soit apparu aussi rapidement et aussi radicalement comme une évidence que la ville n'était pas ou n'était plus affaire de la DATAR. En contradiction totale avec les dynamiques territoriales à l'œuvre et dont les effets n'ont cessé de s'amplifier depuis, les choix faits ont donc consacré un divorce progressif des échelles. Non seulement "les villes" étaient détachées du Territoire mais, plus encore, "la ville" était coupée de l'ensemble des villes.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

### *Le rendez-vous manqué avec les régions*

Jusqu'au début des années 80, nul ne semblait pourtant contester les positions et les responsabilités de la DATAR en matière d'armature urbaine et de développement régional. Pourquoi alors, avec les lois de décentralisation qui attribuaient aux régions des compétences en matière d'aménagement du territoire, la DATAR a-t-elle été aussi facilement reléguée sur des marges ? Les causes en sont assurément multiples et certaines ont été déjà évoquées. On peut souligner la fragilisation de la DATAR dépourvue de relais institutionnels de compétence en région, lesquels au même moment représentaient une des forces du Ministère de l'Équipement. Mais on fait aussi l'hypothèse que cette progressive marginalisation de la DATAR dans les approches intégrées de la région a rencontré une autre fragilité de la culture de cette institution. Pendant ses années de très intense activité, les véritables programmes d'aménagement régional de la DATAR ont surtout concerné des programmes sectoriels, visant avant tout le développement touristique régional. Ainsi en a-t-il été par exemple, de la Mission Interministérielle pour l'Aménagement du Languedoc-Roussillon en 1963, avec la création ex-nihilo de villes touristiques, de la Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Atlantique en 1965 ou encore, du Plan neige qui a permis le développement des grandes stations de ski. On pourrait aussi rappeler tout le travail réalisé en vue d'une reconversion de l'activité des vieilles régions minières. À côté de cela, et dans le même temps, avec le Bassin parisien un grand et véritable chantier régional semblait devoir s'imposer à la DATAR. Or celle-ci n'a pas su s'en emparer. Souvent annoncé à grand renfort de groupes de travail et de colloques, il n'a pourtant jamais été ouvert, sans doute faute d'être soutenu par quelque grande volonté politique. Ainsi, au fil des ans, volontairement ou à son corps défendant, la DATAR s'est de plus en plus cantonnée dans des dispositifs spécialisés, où les questions de l'espace rural et plus particulièrement celui des faibles densités ont pris progressivement le pas.

Aux politiques d'armature ont très tôt répondu des politiques touchant principalement les zones rurales. On a ainsi vu l'institution en 1970 des Plans d'Aménagement Rural, ou encore la mise en place en 1975 des contrats de pays qui devaient soutenir une revitalisation des zones rurales. Les dispositifs pour lutter contre les handicaps structurels des faibles densités se sont multipliés. Une politique spécifique de la montagne, qui a donné lieu dès 1974 à la définition de Zones de rénovation rurale montagnarde, a abouti en 1985 à une Loi Montagne. En 1994 des territoires ruraux de développement prioritaire ont été définis. Sur la longue durée, ce sont donc moins les mécanismes d'intégration villes-territoire, et donc ceux de développement régional surtout à moyenne et à grande échelle, qui ont prévalu, que le traitement d'un territoire découpé en strates retrouvant finalement bien des traits d'un vieux clivage qui, sans dire son nom, restait celui traditionnel de la dichotomie villes campagnes. Avec les lois de décentralisation, les régions n'ont donc trouvé aucune vraie raison de chercher auprès de la DATAR les relais et les compétences d'une expérience pour l'exercice de leur nouveau métier d'aménageur régional.

### *Une difficile réconciliation des villes et des territoires dans les « Pays »*

Les lois d'orientation pour l'aménagement du territoire, de 1995 puis de 1999, n'ont pas surmonté cette contradiction. La première de ces lois n'en avait peut-être pas vraiment la volonté, et le temps a manqué à la seconde pour qu'on puisse en juger. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 affirme certes clairement que les solidarités entre espaces urbains et ruraux doivent fonder les pays, en faisant explicitement référence à la notion socio-économique de bassin d'emploi. Cette loi n'imposait aucune définition du pays a priori, l'idée étant que les délimitations proposées devaient, outre des pratiques des habitants en matière d'emploi, tenir aussi compte dans leurs définitions de facteurs de cohésion inscrits sur le temps long

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

des territoires. Dans le même esprit d'incitation à la définition de projets stratégiques, la loi prévoyait l'élaboration de projets d'agglomération dans les aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent au moins 15 000 habitants.

Faisant suite à la loi de 1999 sur l'intercommunalité, qui a défini les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, et permis aux villes de penser leur futur dans un périmètre plus conforme à leur territoire fonctionnel, la loi SRU de 2000, relative à la solidarité et au développement urbain, a généralisé la démarche, en disposant que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) devaient reposer sur un projet d'aménagement et de développement durable. Pourtant cette loi SRU a aussi renoué avec la dichotomie ancienne, car l'articulation des "communautés d'agglomération" et des "pays", initialement rêvée, n'a pas été concrètement esquissée. De son côté, la DATAR a fait des « Pays » son grand projet du tournant du siècle<sup>4</sup>. Ceux-ci ont plutôt pris la forme d'espaces locaux de projet en zones densément peuplées et surtout faiblement métropolisées. Aujourd'hui, cette politique des « Pays » semble devoir être abandonnée.

## **6. Un retour des villes pour penser le territoire européen**

Tout prête à penser que c'est peut-être par la réflexion sur l'aménagement européen que la DATAR a tenté de renouer avec la ville. Notons en premier lieu que, pour la France, la DATAR est très devenue comptable de l'établissement des fléchages des zones éligibles aux aides européennes (Fonds structurels) et nationales, dont la dernière définition date de 1999. Cette mission qui lui a été légitimement confiée depuis la création des Fonds structurels a placé la Délégation en position d'interface entre le territoire de l'Union européenne et celui de la France. Ce faisant, elle est devenue un maillon incontournable de la réflexion engagée timidement, puis un peu plus vigoureusement au cours des dernières années, sur le devenir du territoire européen.

C'est précisément par une réflexion sur l'aménagement de ce territoire que la DATAR a opéré un certain retour sur les villes. Dès la fin des années 80, elle a soutenu des recherches de prospective qui ont apporté quelques éclairages indispensables sur la place du territoire français et de ses villes en Europe. On se souvient du retentissement qu'a eu, en France et dans le reste de l'Europe, l'étude sur « Les villes européennes »<sup>5</sup> qui mettait clairement en évidence les disparités des potentiels urbains en Europe occidentale et, par rapport à ces derniers, la relative marginalité de la France. Parmi les groupes de prospective réunis à la même époque, plusieurs ont abordé plus ou moins directement les questions de la ville<sup>6</sup> l'un d'entre eux ayant été plus particulièrement chargé d'une réflexion sur les villes à l'échelon européen.

On sait la participation active et la ténacité dont a dû faire preuve la DATAR pour qu'aboutisse en 1999, l'entreprise intergouvernementale de définition d'un Schéma d'Aménagement de l'Europe Communautaire (SDEC)<sup>7</sup>. Cette entreprise qui n'était pas gagnée d'avance, ne l'est toujours pas et d'aucuns, comme le souligne S. Wachter, n'ont voulu voir dans ce schéma qu'une lettre au « lettre au père Noël ». Du fait de la diversité des traditions des pays en matière de planification urbaine et

4 DATAR, 2001, *Les Pays*. La Documentation Française, DATAR, 98 p.

5 La presse européenne se fait largement l'écho de l'étude financée par la DATAR, réalisée par R. Brunet (dir.), en 1989, sur « Les villes européennes » et qui a été publiée à La Documentation Française (80 p).

6 Les travaux sont publiés, sous la direction des responsables de groupe, aux éditions de l'Aube, entre 1992 et 1995 : - Savy M., Veltz P., 1995, *Les nouveaux espaces de l'entreprise*. - Ascher Fr., 1998, *Les territoires du futur*. - Guigou J.-L., 199., *France 2050*. - Nemery J.-C., Wachter S., 1994, *Gouverner les territoires*. - Salles A., 1993, *Les villes lieux d'Europe*. Guigou J.-L., 1995, *Une ambition pour le territoire*.

7 Ratification du SDEC en mai 1999, à la Conférence de Potsdam.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

régionale, du principe de subsidiarité qui fait relever l'aménagement des seules politiques nationales, beaucoup d'obstacles devaient être vaincus pour que puisse tout simplement élaboré un texte commun. Assurément marqué par la conception française de l'Aménagement<sup>8</sup>, le SDEC aura surtout été une étape dans la prise de conscience des nécessités d'une vision territoriale moins fragmentée et plus systémique de l'Union européenne.

Ce Schéma pousse à un dépassement de l'image trop monodimensionnelle restituée par l'affichage territorial des zones éligibles aux Fonds structurels, simple échelle en 5 niveaux de l'évaluation des inégalités interrégionales de la richesse, ou par celle qui transparaît dans différents schémas des infrastructures de transport. Le SDEC, qui met l'accent sur le rôle intégrateur des villes, aborde leur rôle dans une perspective systémique. Les principales recommandations formulées à leur propos insistent sur trois dimensions de leur dynamique que les politiques régionales européennes seraient appelées à intégrer, qu'il s'agisse des projets associés à l'utilisation des fonds structurels ou de ceux correspondant aux programmes INTERREG.

Dans un espace fortement métropolisé, une première dimension incite à une réévaluation des partenariats urbain-rural, qui puisse dépasser la traditionnelle dichotomie ville campagne et ce en particulier, dans les espaces périphériques touchés plus tardivement par les processus de périurbanisation, et dans les espaces de faible densité des zones les plus métropolisées. Une deuxième recommandation met l'accent sur un développement et une diversification des systèmes de coopération entre villes, venant en soutien à la formation de structures régionales s'appuyant sur une réticularité plus grande des réseaux urbains (systèmes de grappes de villes). De fait, une troisième recommandation occupe une position centrale. Elle préconise, aux différents échelons géographiques du développement territorial, une structuration plus polycentrique. Plus englobante et plus ambitieuse, cette dimension est aussi d'une moindre immédiateté conceptuelle et opérationnelle, car elle tient autant de l'idée politique que du projet. Selon le SDEC, un infléchissement dans le sens d'un territoire européen plus polycentrique devrait contribuer à l'atténuation des effets de nombreux processus qui, sur la très longue durée, ont privilégié la concentration spatiale, exacerbé les relations de dépendance, et figé les territoires dans des structures trop hiérarchisées et donc trop centralisées. Les disparités interrégionales et inter-métropolitaines engendrées en Europe par le différentiel centre périphérie lié au pic de potentiel économique et démographique de la dorsale du nord-ouest, sont certes en premier lieu visées. Au-delà, sont aussi concernées les formes possibles d'articulation entre métropoles et entre régions de la périphérie. Dans les deux cas, une structuration plus polycentrique, permettrait de court-circuiter plus normalement le passage obligé par le « centre ». Les programmes INTERREG et les projets associés à l'accès des régions aux Fonds structurels auraient vocation à imaginer et à promouvoir des projets qui aillent dans ce sens. Ils pourraient d'une part, faciliter une évolution des cultures européennes du territoire, qui ne partagent pas nécessairement les mêmes représentations de son éventuelle polycentricité. Ils pourraient d'autre part promouvoir des expérimentations d'actions territoriales qui aillent dans cette direction.

Tout s'est un peu passé comme si, avec la préoccupation européenne, la DATAR retrouvait un échelon de réflexion sur le rôle des villes dans l'aménagement du territoire qui lui était plus familier. Dans un exposé qui tenait lieu de conclusion à un colloque sur "*La politique d'Aménagement du territoire*" (Caro *et al.* 2002), et non sans une certaine irritation, Ph. Pinchemel notait à propos du polycentrisme : "*on vit sur des modes, ce qui est plus grave sur des inventions sémantiques*" (p. 350). Sans rien ignorer des lois de fer des hiérarchies urbaines et en ayant bien présentes à l'esprit celles, non moins rebelles, qui entretiennent les inégalités interrégionales, ne

<sup>8</sup> Dans « *Une ambition pour le territoire* » de J.-L. Guigou dessinait, dès 1995, certaines des grandes lignes de ce schéma.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

pourrait-on faire le pari de l'utilité d'un travail sur les espaces de liberté, même réduits que de telles lois pourraient laisser à l'action. Aujourd'hui, l'image du polycentrisme pourrait-elle être, pour les politiques en charge du territoire européen, un ferment pour l'imagination d'une action territoriale plus intégratrice et moins inéquitable. L'idée de polycentrisme serait alors aujourd'hui à l'Europe, ce que l'idée des métropoles d'équilibres fut en son temps pour un territoire national que l'on souhaitait différent, c'est à dire avant tout un stimulant et une ligne directrice pour une volonté politique territoriale ? Un Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) a été créé par le Conseil des ministres de l'Union européenne. Parmi les nombreuses missions qui lui ont été confiées, figure la remise sur le métier d'une réflexion sur une conception plus polycentrique de l'évolution du territoire européen. Mais on est loin de la réflexion à l'action. L'avenir dira si des volontés politiques d'action accompagneront durablement cette volonté d'imaginer autrement un territoire européen plus intégré.

Des politiques de métropoles d'équilibre, à l'ébauche d'un projet polycentrique pour l'espace européen, de l'élaboration de la première carte des aides au développement régional, il y a une quarantaine d'années, à celle aujourd'hui en vigueur des zones éligibles aux aides européennes, une certaine continuité dans les rapports entretenus entre la DATAR et les villes pourrait être trouvée. Pourtant, sur fond de marginalisation institutionnelle et d'effondrement des moyens, écartée de fait des questions de "la ville", la DATAR a été peu ou prou coupée de pans majeurs du territoire, et peu préparée à des approches plus intégrées de ce dernier, à l'échelon régional en particulier. L'apparition de l'échelon européen a amplifié ces contradictions. On a eu alors beau jeu de dénoncer cette marginalité, occultant ainsi le vrai problème : celui de l'effacement d'une certaine vision politique du Territoire qui sache intégrer les appartenances multiscalaires de ce dernier, pourtant imposées désormais, y compris dans les structures institutionnelles.

## Références

- Ascher Fr., 1998, *Les territoires du futur*. Paris, éditions de l'Aube-DATAR
- Barraqué B., Gaudin J.-P., 1988, *L'aménagement du territoire et la colonie* DRI Ministère de l'équipement, dossier n°4.
- Baudelle G., Castagnède B. (dir), 2002, *Le polycentrisme en Europe*. Paris, Editions de l'Aube-DATAR, 266 p.
- Brunet R. 1994, *La France, un territoire à ménager*. Edition 1.
- Brunet R., 1990, *Le Territoire dans les turbulences*. RECLUS, collection « Géographiques », 223 p.
- Caro P., Dard O., Daumas J.C., 2002, *La politique d'aménagement du territoire Racines, logiques et résultats*. Rennes, PUR, 359 p.
- Caron Fr., Vaisse M., 1999, *L'aménagement du territoire 1958-1974*. Paris, L'Harmattan.
- Cattan N., Pumain D., Rozemblat C., Th. Saint-Julien, 1994, *Le système des villes européennes*. Paris, Economica, 243 p.
- Chenu R., 1994, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*. Paris Seuil.
- Coll J.-L., Grasland Cl., Pumain D., Saint-Julien Th., 2000, *Bilans et perspectives pour la constitution d'un Observatoire de Recherche pour l'Aménagement du Territoire en Europe*. Paris, DATAR 75 p.
- De Roo P., Laborie J.-P., 1988, *Atlas de l'Aménagement du Territoire*. Paris, La Documentation Française.
- Dessus G., George P., Weurlesse J., 1949, *Matériaux pour une géographie volontaire*. Paris, A. Colin, FNSP.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

Deyon P., Frémont A., 2000, *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*. Paris Dexiia-LGDJ.

*Economie et Humanisme*, 1952, n°75.

Gaudin J. P. 1985, *L'avenir en plan, technique et politique de la prévision urbaine, 1910-1930*. Seyssel, Champ Vallon.

Gaudin J.-P. 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris, PUF, Que sais-je.

Gravier J.-F., 1942, *Régions et nation*. Paris PUF.

Gravier J.-F., 1947, *Paris et le désert français*. Paris, Le Portulan.

Guermond Y., 2001 (dir.), Territoire et Aménagement. *Atlas de France*, vol 14, Paris, La Documentation Française, 128 p.

Guichard O., 1965, *Aménager la France*. Paris, Laffont-Gonthier, 246 p.

Guigou J.-L., 199., *France 2050*. Paris, Editions de l'Aube-DATAR.

Guigou J.-L., 1995, *Une ambition pour le territoire*. Paris, éditions de l'Aube-DATAR

Lacaze J.-P., 1995, *L'aménagement du territoire*. Paris, Flammarion.

Laborie J.-P., Langumier J.-F., de Roo P., 1985, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*. Paris, La Documentation Française, 178 p.

Le Lannou M., 1967, *Le déménagement du territoire, rêveries d'un géographe*. Paris, Seuil

Manesse J., 1998, *L'Aménagement du territoire*. Paris, LGDJ.

Marié M., 1995, La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales. *Sociologie du Travail*, n°2, 277-299.

Massardier G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire, l'Etat savant*. Paris, L'Harmattan.

Monod J., de Castelbajac P., 1971, *L'aménagement du territoire*. Paris, Que sais-je

Nemery J.C., Wachter S. (dir), 1994, *Gouverner les territoires*. Paris, éditions de l'Aube-DATAR

Pinchemel Ph., 1952, L'aménagement du territoire. *Information Géographique*, n° special.

Saint-Julien Th., 1982, *Croissance industrielle et système urbain*. Paris, Economica.

Saint-Julien Th., 1991, L'université et l'aménagement du territoire. *L'Espace géographique*, 3, 206-211.

Sallez A., 1993, *Les villes lieux d'Europe*. Paris, éditions de l'Aube-DATAR

Savy M., Veltz P., 1995, *Les nouveaux espaces de l'entreprise*. Paris, éditions de l'Aube-DATAR

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

### **Encadré 1**

« Les villes nouvelles françaises ont été l'aboutissement d'un long et double processus de maturation

Au plan international, le mouvement en faveur des cités-jardins lancé en 1998 par E. Howard et relayé par les *news towns* anglaises et les réalisations de nombreux pays. En France, les expériences successives de développement des grandes agglomérations et d'abord de celle de Paris : faubourgs, banlieues ouvrières au tournant du siècle, pavillons dans les lotissements de l'entre-deux-guerres, grands ensembles de l'après-guerre.

Mais dans cette histoire de l'urbanisme, ponctuée de déceptions, voire d'échecs, où les réalisations et les mécanismes ont toujours été en retard sur les faits et les besoins, les villes nouvelles ne sont pas un avatar de plus. Pour la première fois, elles ont représenté une réponse volontaire, planifiée, à la croissance urbaine. Pour la première fois aussi, des outils efficaces ont été mis en place pour atteindre les objectifs fixés : politiques foncière, établissements publics d'aménagement, coopération intercommunale, réseaux de transport (RER, autoroutes), etc. Les résultats ont été au rendez-vous. La plupart des villes nouvelles atteindront leurs objectifs, même si le ralentissement démographique et la crise économique ont conduit à réduire ceux-ci.

Dans les années 1990, doivent même faire face à *un nouveau et double défi*. D'abord *une relance de leurs activités*, en procurant une offre foncière pour un habitat individuel organisé et en accueillant les nouvelles universités dont le pays, et en particulier l'Ile-de-France, ont besoin. Ensuite, *en diffusant leurs mécanismes*, sans doute modifiés pour que les élus y tiennent une plus grande place) pour permettre le lancement d'une nouvelle génération d'opérations d'urbanisme en périphérie (centre d'affaires près de Roissy par exemple) ou dans la partie centrale de la Plaine Saint-Denis, Paris-Sud-Est) des agglomérations.

Les villes nouvelles deviendront des villes anciennes. Mais on aura toujours besoin de créer des villes nouvelles. »

Pierre Merlin, 1991, *Les villes nouvelles en France*. Paris, PUF, 123-124.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

## Encadré 2

### « Réconcilier Athènes et Rome

.... *Au terme de cette incursion sur le terrain de la politique, nous retrouvons l'opposition entre les modèles historiques grec et romain : d'un côté, la priorité à l'échange, l'ouverture sur l'extérieur, le goût du risque, et une politique qui s'appuie nécessairement sur les villes ; de l'autre, l'occupation méthodique et « équilibrée » du territoire, la peur du changement, la tentation du repli. Comme tout choix politique, la décision finale ne relève plus des catégories scientifiques qui peuvent éclairer le débat mais non le trancher.*

..... Ce parcours prospectif dans l'espace français montre la nécessité de revaloriser le modèle grec. L'organisation gallo-romaine, la centralisation de Louis XIV et de Napoléon, celle, plus en finesse, d'une République soucieuse d'égalité et d'unification nationale, toutes ces grandes étapes de notre histoire commune ont décliné à leur manière le modèle romain. Traitement égalitaire, quadrillage, hiérarchie des villes sont alors les maîtres mots, en référence à une conception de la société à base d'ordre et de stabilité. Trop d'acquis en subsistent dans l'organisation politique du territoire pour que l'on puisse craindre la perte des valeurs correspondantes.

S'il paraît nécessaire de se référer davantage au modèle grec, ce n'est pas pour des raisons idéologiques, mais, plus simplement, parce que les Français ont massivement ratifié le choix du mode de vie urbain, et aussi parce que le nouvel ordre économique mondial ne laisse pas d'alternative à la prééminence des villes et des aires métropolitaines.

Qu'avons-nous à y perdre, en dehors des nostalgies des notables locaux et de polémiques stériles ? Les villes restent plus que jamais le lieu privilégié de la création, de l'innovation, de l'ouverture sur le monde et sur les autres, « les serres chaudes de toute civilisation », nous rappelle Braudel. A nous de les gérer au mieux en y associant les territoires qu'elles organisent et qu'elles desservent, car notre avenir commun en dépend ».

Jean Paul Lacaze, 1995, *L'aménagement du territoire*. Paris Flammarion, 109-111.

Saint-Julien Thérèse, 2003, Villes et ville dans l'aménagement du territoire : la DATAR dans la tourmente de l'urbanisation. In Bontron J.-C. (dir.), *Quarante ans d'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.

**Figure 1** - Les spécialisations métropolitaines en 2000 (source : Thérèse Saint-Julien, *Atlas de France* 10.5.9)

**Figure 2** - Les trajectoires des structures d'activité des capitales de région entre 1962 et 1990 (source : Thérèse Saint-Julien, *Atlas de France* 14.2.21)

**Figure 3** - Les très grandes villes grandes gagnantes des effets de l'amélioration de la desserte routière (source : Cl. Grasland, *Atlas de France* 10.8.8)