

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : LES PETITES VILLES DE L'ILE-DE-FRANCE : ECLATEMENT OU NOUVELLE DONNE URBAINE ?	6
1. le paradoxe des petites villes en Ile de france	7
1.1 Des villes apparemment éclatées	8
1.2 La permanence de l'image de la ville traditionnelle et équilibrée	10
2. le dépassement du paradoxe	12
2.1 Relire les signes de l'éclatement	12
2.2 Réinterpréter le discours de l'équilibre	19
3. Une forme particulière de nodalités périphériques ?	21
3.1. Quatre enseignements	21
3.2. La persistance de la ville dans un territoire urbanisé	24
DEUXIEME PARTIE : PETITES VILLES ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN ILE-DE-FRANCE	27
1. Quels parti-pris d'aménagement pour les petites villes de la grande couronne de l'Ile-de-France ?	28
1.1. Des petites villes perdues dans les franges de l'Île-de-France	29
1.2. L'épuisement de la vision classique de « l'armature urbaine »	32
1.3. Ville et territoire urbanisé : une place pour les petites villes dans l'aménagement de la région île-de-France	34
2. Quels leviers d'aménagement pour les petites villes de la grande couronne de l'Ile--de-France ?	37
2.1. Les leviers classiques à l'épreuve des petites villes	37
2.2. L'épuisement du keynésianisme	40
2.3. De l'investissement au fonctionnement	43
3. Quelle régulation politique ?	45
3.1. Les spécificités de la régulation politique francilienne	45
3.2. Les débats sur la régulation politique en Ile de France	47
3.3. Des ouvertures possibles	50
CONCLUSION	52
ANNEXES	55
MONOGRAPHIES	56
MONTEREAU	57
ETAMPES	59
RAMBOUILLET	61
PERSAN-BEAUMONT	63
CARTES	66
COMPTE-RENDUS DU SEMINAIRE	67

INTRODUCTION

Sans autre bruit que quelques « émotions » sporadiques, localisées dans les cités d'habitat social, la ville aurait donc éclaté. La « ville à l'américaine » ne serait plus un spectre mais un donné, le cadre dans lequel se déroulerait désormais la vie urbaine de la vieille Europe. Cet éclatement de la ville se serait produit sous l'influence principale de trois facteurs, économiques et sociaux.

Le premier facteur réside dans l'épuisement de l'organisation « fordiste » du travail la production de masse, exigeant la concentration dans l'unité de production -l'usine- d'effectifs considérables liés, à l'intérieur, par les nécessités de la production et, à l'extérieur, par l'unification du « modèle salarial »¹ aurait laissé la place à un nouveau modèle de régulation, marqué à la fois par l'automatisation -la productivité individuelle augmente- et la flexibilité -la concentration ouvrière diminue. Le modèle des « appariements sélectifs »² se généraliserait dans la production et dans la vie sociale : la richesse est de moins en moins produite par la coopération d'individus différents par leurs aptitudes, leurs formations et leurs origines mais, au contraire, de plus en plus par des individus semblables; de même, la vie sociale (mariage, éducation, amitiés, consommation) serait elle aussi régie par ce principe sélectif, comme le prouvent l'endogamie croissante ou la reconstitution permanente des filières socialement homogènes au sein de l'éducation nationale. Conséquence urbaine : la ville, comme l'usine ne fait plus société³. Ceci entraînerait une transformation des conséquences de la ségrégation sociale et spatiale : dans la ville industrielle, celle-ci était la projection au sol des rapports sociaux de production noués au sein de l'usine ; la ségrégation était alors associée, conflictuelle certes mais fondée sur un principe d'interdépendance renforcée d'espérances partagées de promotion sociale et résidentielle; la ségrégation d'aujourd'hui serait désormais « dissociée »⁴ : les groupes sociaux, naguère interdépendants, se trouveraient désormais comme déliés de toute obligation de relation. L'interdépendance urbaine laisse place à une juxtaposition d'espaces dont la proximité spatiale ne fait que renforcer la distance sociale, pour reprendre une expression connue.

¹ Castel, Robert : *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, 1996.

² Cohen, Daniel : *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Flammarion, 1997.

³ Donzelot, Jacques, Jaillet, Marie Christine : *Séminaire sur les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord*, Plan Urbain, janvier 1997.

⁴ Béhar, Daniel : Le désenclavement : entre le social et l'urbain. la politique de la ville à l'épreuve du territoire. *Evaluation de la politique de la ville, vol. II : Les enjeux de l'action*, DIV, CDC, Plan urbain, 1993.

Le deuxième facteur d'éclatement renverrait à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « globalisation ». Mais, comme le montre Edmond Préteceille⁵ selon que l'on privilégie les transformations de la production industrielle ou, au contraire l'aspect post industriel de la globalisation, les conséquences urbaines seront nettement différenciées. L'internationalisation de l'économie industrielle renvoie à la notion de district industriel, de technopoles dans le cadre d'une redistribution mondiale des activités ; la mondialisation de l'économie post-industrielle met au contraire l'accent sur la concentration du pouvoir économique au sein d'un nombre limité d'entreprises multinationales dans le cadre d'un système de production dominé par les services et la finance. En poussant le trait, la vision industrielle de la ville renvoie plutôt à l'éclatement spatial dans le cadre d'archipels innovants et hyper spécialisés, appuyés sur une externalisation des activités routinières, diffusant largement dans le territoire ; la vision post industrielle renvoie au contraire à l'image d'une ville hyper dense, centrée sur les points nodaux de communication internationale, les centres de décisions et les marchés financiers, organisant une division sociale drastique entre les fonctions « globales » et les fonctions subalternes de service ou de production déqualifiée, vouées à l'insécurité, la précarité voire la désespérance sociale.

Le troisième facteur d'éclatement serait en lien direct avec l'étalement urbain⁶ : la généralisation de la mobilité domicile-travail, la multiplication des mobilités de reproduction, bref, la civilisation de l'automobile et de la maison individuelle aurait poussé à l'extrême la division fonctionnelle de l'espace, rendant impossible d'embrasser l'ensemble des activités humaines au sein d'un ensemble territorial, fini et cohérent, qui pourrait s'appeler la ville. L'éclatement, dans ce registre, ne serait pas tant la conséquence d'un changement de nature des phénomènes proprement urbain mais d'un saut qualitatif dû à l'accumulation d'éléments quantitatifs: augmentation de la propriété individuelle, croissance de l'équipement automobile des ménages, spécialisation fonctionnelle croissante des espaces au sein d'une même métropole (résidentiel, reproduction, production).

Eclatement culturel, fondé sur l'importance croissante du principe des appariements sélectifs dans tous les registres de la vie sociale et économique ; éclatement économique suscité par les mutations du mode de production; éclatement physique lié à l'étalement infini de la vie urbaine et à la spécialisation fonctionnelle croissante des espaces.

⁵ Préteceille, Edmond : Division sociale de l'espace et globalisation, le cas de la métropole parisienne. *Sociétés contemporaines* (1995), n° 22/23 (p. 33 - 67).

⁶ Choay Françoise, *Le règne de l'urbain et la mort de la ville*, in *La Ville, Art et Architecture*, Paris, Centre G. Pompidou, 1994.

Quel que soit le registre sur lequel on la décline, cette notion d'éclatement met l'accent non pas sur la division sociale de l'espace - autrement dit, sur la ségrégation spatiale - mais bien sur les ruptures d'interdépendances qui liaient naguère entre eux les différentes composantes de la ville. En d'autre terme, la spécialisation sociale et fonctionnelle était supportable pour autant que chaque type d'espace (quartier, commune) et que les différents groupes sociaux fonctionnent au sein d'un régime de solidarité organique. La ville était alors une image en réduction de cette solidarité organique, chaque partie, clairement identifiée, contribuant à la cohésion du tout; de même que « l'armature urbaine » chère aux aménageurs du territoire figurait l'interdépendance hiérarchisée des villes les unes par rapport aux autres. La ville est éclatée dès lors que les différents territoires urbanisés peuvent coexister ou voisiner sans entretenir de relations.

Parler en termes d'éclatement amène à reconsidérer la dimension du politique. La ville compacte réunit, plus ou moins sur un même territoire, des fonctions diversifiées, des groupes sociaux hétérogènes et interdépendants, le tout maintenu sous la houlette d'une autorité politique plus ou moins unique, celle de la commune ou celle, plus rarement, de l'institution intercommunale. L'éclatement de la ville donne sans doute à voir une tout autre réalité du politique : l'espace du politique local est obsolète, dépassé par l'éclatement urbain, incapable de réguler des phénomènes qui se déroulent à des échelles incommensurables à celles de la décision publique. Ce procès en désuétude du politique débouche sur une fuite en avant: il reviendrait au politique de se mettre à hauteur, territorialement parlant, de la figure urbaine actuelle ; en finir avec le morcellement territorial des communes, avec la superposition des pouvoirs héritée de la décentralisation, avec la confusion des compétences provoquée par la concurrence des différents pouvoirs dans un même territoire.

Rupture des interdépendances territoriales et sociales, obsolescence des cadres politiques traditionnels : tels seraient, selon nous, les implications d'un diagnostic d'éclatement porté sur les villes d'aujourd'hui.

* *

*

Ce sont ces deux registres que nous avons cherché à mettre à l'épreuve d'un cas particulier, celui de cinq villes moyennes de la grande couronne de l'Île-de-France : Etampes, Montreuil, Rambouillet, Persan et Beaumont - ces deux dernières formant, avec Chambly dans l'Oise, une seule agglomération. Ces petites villes sont situées dans un rayon compris entre trente et quarante kilomètres de Paris Notre-Dame et incarnent, pour certaines d'entre elles, la permanence de la ville traditionnelle, aux marges de l'agglomération francilienne. Pourtant, elles subissent les effets de ce qu'il est convenu d'appeler la « métropolisation » :

spécialisation résidentielle, dépendance croissante vis-à-vis de la zone centrale de l'agglomération et des pôles d'emploi du « quadrant » dans lequel elles se situent, perte de capacité d'organisation du pays de confins qu'elles commandaient traditionnellement (Beauce, Pays d'Yvelines, Montois...). De par cette double position -géographiquement en marge et historiquement charnière entre la ville traditionnelle et l'espace urbain métropolisé- ces villes constituent un terrain intéressant pour mettre à l'épreuve la notion de « ville éclatée », autour des deux questions centrales évoquées plus haut :

- peut-on lire dans le fonctionnement de ces villes les signes de l'éclatement, c'est-à-dire des ruptures d'interdépendances culturelles, économiques et sociales qui témoigneraient du basculement de ces villes dans l'univers métropolitain, de la ville « duale » ou de la « global city »?
- simultanément, observe-t-on une perte de capacité organisatrice de l'autorité politique, signifiant l'effacement de celle-ci, condamnée du fait de l'inadaptation de son territoire, de l'émiettement de ses compétences ou de la concurrence des instances qui l'exercent ?

A partir de ces deux questions, nous avons formulé, comme point de départ, l'hypothèse selon laquelle on ne pouvait pas véritablement parler d'éclatement -au sens de rupture des interdépendances mais plutôt de recomposition des systèmes d'interdépendances par le jeu de spécialisation territoriales en évolution qui affectent la place des petites villes dans le système francilien. Celles-ci tendraient à occuper de nouvelles fonctions qui, tout en les éloignant du rôle traditionnel de ville-chef lieu leur confère néanmoins une position identifiable dans le tissu urbanisé de la région parisienne ; la question posée au politique ne serait plus, dès lors, sa forme (est-il à la bonne échelle, dispose-t-il des bons outils) mais plutôt celle de sa capacité à assumer cette nouvelle donne urbaine, à accompagner les spécialisations et à développer les interdépendances. La commune ne serait pas véritablement condamnée pourvu que le pouvoir municipal puisse se situer dans des combinaisons géopolitiques à « géométrie variable ».

Nous avons, pour ce faire, conduit la recherche en deux temps.

Un premier temps a consisté dans l'approche monographique et comparative des ces cinq villes, pour tenter d'y percevoir les signes de l'éclatement. Nous nous sommes vite aperçus que, sous les chiffres signalant l'hétéronomie et la perte d'influence croissante, ces villes persistaient à être identifiées, en grande couronne, comme des entités lisibles, relativement distinctes du territoire urbanisé qui les environne, alors même que celui-ci ne fonctionne pas dans une relation classique de banlieue avec ces centres secondaires. C'est de ce paradoxe des petites villes de la grande couronne dont nous tenterons de rendre compte d'abord (partie I: Les petites villes au franges de l'Île-de-France : éclatement ou nouvelle donne urbaine ?)

Cette première approche a permis de dégager un certain nombre d'hypothèses sur la fonction politique dans ce contexte métropolitain et, notamment, les relations entre pouvoir régional et pouvoir local autour du thème de l'aménagement du territoire. Ces hypothèses ont été discutées au cours de trois séances de travail avec des élus de ces villes, des chercheurs et des agents de l'Etat concernés par ces enjeux d'aménagement du territoire aux franges de l'île-de-France. La deuxième partie rend compte de ces débats et esquisse une figure de la régulation politique dans ce contexte d'éclatement problématique. (Partie II : Les petites villes et l'aménagement du territoire en Ile-de-France).

PREMIERE PARTIE
LES PETITES VILLES DE L'ILE-DE-FRANCE :
ECLATEMENT OU NOUVELLE DONNE URBAINE ?

Les petites villes de l'Ile de France constituent un objet particulièrement intéressant si l'on veut mettre à l'épreuve la notion de « ville éclatée ». En effet, gagnées depuis près de 15 ans par l'influence de la zone centrale de l'agglomération, elles présentent tous les signes de la perte d'autonomie, de la perte de capacité traditionnelle de commande d'un pays, de l'intégration croissante dans la spécialisation spatiale, sociale, économique et résidentielle qui caractérise l'Ile de France. Pourtant, en dépit de ces signes de « perte d'urbanité », elles continuent d'incarner, localement et à l'échelle régionale, l'image de la ville traditionnelle, « entre banlieue et province » : c'est pour cette raison qu'elles se trouvent convoquées par les programmes nationaux et régionaux d'aménagement du territoire, c'est au nom de cette identité particulière de « ville équilibrée » qu'elles sont promues par leurs élus et leurs élites. C'est donc ce paradoxe apparent que nous avons souhaité interroger dans le cadre de cette recherche : ne faut-il y voir que la classique opposition entre mythe et réalité, ou bien ce hiatus permet-il de rendre compte à la fois de la permanence et de la recomposition du fait urbain dans une région urbanisée, soit une manière d'éclairer la notion de « ville éclatée » ?

1. le paradoxe des petites villes en Ile de France

Pour des raisons de connaissance préalable mais aussi parce qu'elles constituent un échantillon contrasté, assez représentatif de la diversité des situations possibles, nous avons choisi de porter notre regard sur cinq communes de la grande couronne de l'Ile de France: Montereau, Etampes, Rambouillet, Persan et Beaumont (ces deux dernières communes formant une seule et même agglomération). Ces villes ont en commun leur taille, leur situation périphérique, et le label « ville trait d'union » conféré dans le cadre du schéma directeur de la région Ile de France qui souhaite en faire des points d'appui destinés à freiner l'extension de la tache urbaine (polarisation de l'habitat en grande couronne), à constituer des pôles de développement périphérique, relativement éloignés de la zone centrale de l'agglomération (polycentrisme de l'Ile de France), à établir des liens avec les départements limitrophes (solidarité interrégionale). Fondamentalement, cette convocation par la puissance publique est justifiée par l'idée que le temps des villes nouvelles est révolu et que, désormais, il convient d'ancrer l'aménagement du territoire de l'Ile de France sur des noyaux urbains anciens, disposant d'une assise et d'une capacité de rayonnement, limitées certes à un « pays de confins » mais reconnues et solides.

Or, lorsque l'on porte un regard analytique sur la capacité réelle de ces villes à exercer ces trois fonctions, on découvre une réalité assez éloignée de l'image de la ville traditionnelle véhiculée tant par les aménageurs que par les élites locales. Le paradoxe des villes trait d'union réside en ceci : elles présentent tous les signes extérieurs de l'éclatement et pourtant, persistent à incarner la ville moyenne dans l'espace francilien.

1.1 Des villes apparemment éclatées

Si l'on tente d'analyser les structures de l'image de la ville traditionnelle qui s'attache aux communes de notre échantillon, on découvre trois registres :

L'équilibre constitue le premier « signe » de la ville traditionnelle : équilibre des fonctions (production, reproduction, administration), équilibre de l'habitat (individuel, collectif), équilibre social (dosage harmonieux de groupes socioprofessionnels).

L'autonomie constitue le deuxième indice : la ville traditionnelle rapproche lieu d'habitat et lieu de travail, offre donc des activités à la majorité de sa population. Par ailleurs, l'équilibre des fonctions constitue un élément de l'autonomie : elle n'est pas dépendante de façon majeure de territoires extérieurs pour tout ce qui concerne les fonctions de base.

Le rayonnement territorial est le troisième indice : la ville traditionnelle dispose d'un *hinterland*, un pays pour lequel elle assure des fonctions de commande, d'organisation, de débouché économique (marchés et emploi).

Or, si l'on regarde les « performances » de nos petites villes d'Ile de France au regard de ces trois « critères », on note qu'elles se trouvent systématiquement en défaut.

Au regard du critère d'équilibre des fonctions et d'équilibre social, que l'on observe à l'échelle de la commune ou à celle de l'unité urbaine, ce qui frappe d'abord, c'est au contraire la spécialisation de ces villes. Chacune d'entre elles est d'abord spécialisée sur une ou deux fonctions dominantes : Etampes et Beaumont sont des villes « d'Etat », vouées essentiellement aux fonctions de reproduction sociale élargie (santé, éducation, administration) ; Persan et Montereau et, à un moindre degré Rambouillet, sont des villes spécialisées dans la production de biens matériels, clairement industrielles au sens traditionnel du terme pour les deux premières, plus tournée vers les productions « propres » et à forte valeur ajoutée pour la dernière. Ces villes sont ensuite spécialisées socialement : Montereau et Persan sont des villes ouvrières, Beaumont et Etampes des villes de classe moyenne liées pour l'essentiel à la fonction publique, Rambouillet apparaît socialement plus « huppée ». Ces villes sont enfin spécialisées dans le domaine de l'habitat : elles disposent, pour la plupart, d'un réservoir de logements sociaux et, d'une manière générale, elles sont plus marquées par le logement collectif que par le logement individuel. De fait, elles se trouvent soumises à des phénomènes de « desserrement social » provenant de la proche couronne parisienne et directement en concurrence avec les communes qui les environnent pour l'accueil des accédants à la propriété individuelle. On a pu résumer la situation ainsi : ces villes sont vouées à l'habitat contraint, leur environnement recueille l'habitat choisi. S'agissant de cette spécialisation, il faut ajouter que toutes les données disponibles montrent un accroissement de la spécialisation économique et sociale dans la dernière période intercensitaire. Il ne s'agit

donc pas de villes spécialisées évoluant vers l'équilibre, mais bien de villes conduites vers une spécialisation croissante.

En regard du critère d'autonomie, ces villes se trouvent là aussi prises en défaut. La spécialisation croissante sur les trois registres de l'activité, de la population et du logement entraîne nécessairement une dépendance accrue de ces villes et de leur population vis-à-vis de l'extérieur et notamment de la zone centrale de l'agglomération parisienne. En moyenne, plus de la moitié de la population active résidente quitte la ville pour aller travailler dans l'axe du quadrant sur lequel elle se situe : villes nouvelles d'Evry et de Saint Quentin en Yvelines, partie de la zone centrale de l'agglomération située sur le même quadrant, communes du même axe particulièrement attractives (ainsi Fontainebleau vis-à-vis de Montereau par exemple). A l'inverse, près de la moitié de la population active employée dans la commune (ou dans l'unité urbaine) n'est pas résidente. Cependant, il faut noter une différence entre la géographie des sortants et celle des entrants. Autant les sortants se répartissent sur un axe radial d'échelle régionale, autant les entrants proviennent d'une zone resserrée autour de la ville trait d'union, soit un bassin d'emploi de proximité. Autrement dit, ces villes expédient leurs actifs toujours plus loin en région Ile de France mais recrutent toujours plus près, à l'échelle d'un petit pays. On ne dispose pas d'indicateurs plus fins pour mesurer l'autonomie de ces villes mais, si l'on se contente pour l'instant de celui des trajets domicile-travail, il apparaît clairement que l'attractivité de ces villes est locale, et leur attraction, régionale.

Ceci nous amène au troisième critère, celui qui qualifie la capacité de commande, d'organisation et d'offre de débouchés à un pays. Ces villes sont toutes au coeur d'un petit pays traditionnel, dit « pays de confins » de l'Ile de France. Mais elles entretiennent avec lui des relations complexes. Si elle persistent, on l'a vu, à drainer un bassin d'emploi de proximité (ce qui représente quand même de 4 à 6 000 actifs), une grande partie de leur pays traditionnel se trouve désormais soumis à des logiques d'organisation régionale. En d'autres termes, l'*hinterland* de ces villes éclate entre un bassin d'emploi de proximité d'une part et un bassin d'habitat d'autre part. Ces deux aspects d'un même territoire ne se recouvrent pas. Le bassin d'emploi dépend économiquement de la ville centre. Le bassin d'habitat est largement régi par des logiques résidentielles et économiques régionales, et évolue de manière autonome par rapport aux villes. Celles-ci se trouvent exercer des fonctions de centralité paradoxale, c'est-à-dire qu'elles constituent autant le relais à l'extension de la tache urbaine francilienne, les résidents des nouveaux espaces ouverts à l'urbanisation utilisant l'unité urbaine traditionnelle comme pôle de service, sur un mode essentiellement tangentiel (fréquentation des grandes surfaces périphériques, des noeuds de communication), ou plus central mais ponctuel lorsqu'il s'agit de services administratifs ou de santé, voire d'éducation.

Vues de l'extérieur, nos villes présentent tous les symptômes de l'éclatement par intégration progressive dans l'espace régional : spécialisation croissante, dépendance croissante, perte de rayonnement.

De plus, cet éclatement se joue en cascade, aux trois échelles classiques de l'organisation urbaine :

- * A l'échelle régionale, leur perte d'autonomie met à mal leur place -l'idéal type de la sous-préfecture- dans la conception traditionnelle d'une armature urbaine gigogne et hiérarchisée.
- * A l'échelle du pays, c'est la vision classique d'une complémentarité ordonnée entre la ville centre et sa périphérie qui semble se déliter.
- * Enfin au niveau communal, ces villes qui ont subi pour la plupart les formes habituelles de la croissance urbaine des années soixante (grands ensembles périphériques d'habitat social), développent toutes les stigmates de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la fracture urbaine et sociale.

1.2 La permanence de l'image de la ville traditionnelle et équilibrée

Cette image de la ville équilibrée est perceptible à la fois dans les représentations savantes, les projets d'aménagement et les discours des élus locaux.

Divers travaux monographiques ont été conduits sur ces villes, notamment à la demande de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France⁷. Ceux-ci se caractérisent par une approche de type «bilancielle» de ces villes, portant un jugement sur leurs potentialités à l'aune de l'image d'équilibre qu'elles sont censées incarner. Ces travaux concluent, pour la plupart des villes, à un «déséquilibre» croissant en constatant les phénomènes de spécialisation et de dépendance relevés plus haut. Mais c'est pour mieux recommander de renforcer ces villes dans les fonctions qui leur font défaut afin de retrouver cet équilibre perdu. Autrement dit, l'existence de ces villes et leur capacité à se développer seraient, aux termes de ces travaux, étroitement conditionnées par la nécessité de rapprocher la réalité de l'image. Il est à ce propos frappant de constater que ces villes ne sont jamais étudiées sous l'angle du type de relations qu'elles entretiennent avec les autres échelles territoriales qui composent l'espace régional mais bien comme un tout, une monade qu'il conviendrait de «déplier» pour qu'elles retrouvent le statut de microcosme autonome, en dehors duquel il n'est apparemment pas possible de parler de «ville». Un autre élément frappant dans ces diagnostics est que, parmi les villes étudiées, Rambouillet se dégage du lot comme étant équilibrée et autonome, comme une sorte de modèle vers lequel les autres communes trait d'union devraient tendre. Or, lorsque l'on regarde les données disponibles, Rambouillet apparaît comme très fortement spécialisée -s'agissant de la structure socio-

⁷ IAURIF, *Entre banlieue et province* 1993

démographique de sa population en tout cas- et se trouve être celle, parmi les villes de notre échantillon, qui est la plus intégrée dans les échanges domicile-travail à l'échelle régionale voire interrégionale, puisque son aire de recrutement s'étend jusqu'à Chartres. Nous reviendrons sur ce paradoxe. Retenons simplement pour l'instant que, dans la vision savante, l'équilibre, l'autonomie et le rayonnement territorial constituent des critères pertinents pour juger des potentialités d'une ville ; nos villes et leurs responsables sont invitées à se mobiliser pour renouer avec ce modèle urbain.

Les aménageurs, et notamment la Préfecture de Région Ile de France et la DATAR, portent sur ces villes un regard contradictoire mais fondé sur les mêmes présupposés. On l'a dit, l'un des parti-pris du schéma directeur de la région Ile de France s'agissant de la grande couronne consiste à prendre appui sur ces villes traditionnelles pour mener à bien les trois objectifs de polarisation du développement, de polycentrisme et d'établissement de solidarités interrégionales. La DATAR, pour sa part, dans *le livre blanc du bassin parisien* propose de prendre appui sur ces villes pour en faire de véritables « verrous » contribuant à arrêter l'hémorragie d'urbanisation qui voit s'étendre dangereusement les « franges de l'Ile de France » au détriment des capacités de développement des régions périphériques et, notamment, de leurs capitales. Traits d'union ou verrou, ces villes sont choisies comme autant de bastions de l'aménagement du territoire pour leur qualité de villes traditionnelles, équilibrées, disposant d'atouts historiques. Ce sont ces qualités qui doivent leur permettre de constituer une ligne de résistance à l'urbanisation incontrôlée, au mitage de l'espace rural, au basculement des franges dans une zone urbaine indifférenciée. Le thème central de ces projets d'aménagement réside dans cette idée que la ville traditionnelle doit permettre de maîtriser l'urbanisation contemporaine. Il est vrai qu'au fil des ébauches successives du schéma directeur de la région Ile de France, les ambitions originelles portant sur les villes trait d'union se sont singulièrement appauvries, comme si les aménageurs avaient découvert la somme de difficultés à surmonter pour que ces villes soient à la hauteur de leur image. Il n'en reste pas moins que, dans les dernières versions du schéma directeur de la région Ile de France, reprises en partie dans le contrat de plan du bassin parisien (interrégional), ces villes continuent de disposer d'un statut particulier et de se voir créditées d'une qualité particulière, sinon d'équilibre, du moins d'autonomie, puisqu'il leur est suggéré de concevoir des « projets de développement local ».

Interrogés sur leurs projets de développement pour leurs villes, les élus locaux (dont trois sur cinq le sont dans de nouvelles équipes municipales), mettent spontanément en avant la même image: charmes et atouts d'une ville traditionnelle ou il fait bon vivre, projets de diversification sociale, résidentielle et économique, reconquête ou confort d'une identité de ville traditionnelle. Au moins dans un premier temps, les maires de ces communes « trait d'union » n'envisagent pas leur ville au travers des fonctions qu'elle occupe dans l'espace régional, pas plus qu'ils n'analysent les types de relations qu'elles entretiennent au sein de cet espace. La commune continue d'être envisagée pour elle-même, centrée autour de sa mairie et

de son clocher, de ses services publics, offrant à ses habitants l'ensemble des services et des activités nécessaire à une vie complète sur place. Certains vont même jusqu'à insister sur l'enjeu qu'il y aurait à ne pas améliorer les liaisons ferroviaires entre leur commune et la zone centrale de l'agglomération, ceci afin de mieux retenir leurs administrés (et surtout les plus jeunes) sur place, de ne pas se voir entraînés plus avant dans l'intégration régionale. Si l'on caricature (à peine), le discours dominant, la ville devrait recevoir (de Paris, de l'Etat ?) des familles socialement huppées et des entreprises et se protéger des risques de drainage de leurs forces vives par la zone centrale de l'agglomération ; bref, laisser passer dans un sens mais pas dans l'autre. Dans ces propos, on sent à la fois pointer l'inquiétude de la perte de substance, d'autonomie et d'équilibre et la volonté de compenser ces carences pour retrouver l'équilibre urbain, soit une image somme toute assez stéréotypée de la ville.

2. le dépassement du paradoxe

Ce paradoxe, voire cette contradiction (ou mieux, ce double jeu), présent jusque dans les propos énoncés sur ces villes, reconnaissant la perte d'équilibre, d'autonomie et d'influence pour mieux refonder ces notions, nous paraît de nature à alimenter le débat sur « la ville éclatée ». Cette notion comporte une dimension de jugement : la ville aujourd'hui est éclatée par rapport à un modèle traditionnel, considéré comme compact et cohérent. Il serait donc simple de s'en tenir à ce constat, celui du décalage habituel entre le mythe et la réalité. Mais ceci ne permettrait pas de rendre justice à la résistance du mythe, à la permanence de son caractère mobilisateur s'agissant de l'action publique, locale, régionale voire même nationale. Ce qui frappe, à propos des villes trait d'union n'est pas tant leur « éclatement » au regard des composantes traditionnelles de la ville compacte et cohérente, que la permanence, à leur propos, de cette dernière image, alors que tout semble venir la démentir. Tenter d'élucider cette permanence du modèle objectivement caduc devrait nous aider à préciser cette notion de « ville éclatée ». Pour ce faire, il nous faut tenter de dépasser le paradoxe apparent, et opérer une relecture tant des signes d'éclatement que du discours de l'équilibre.

2.1 Relire les signes de l'éclatement

Ce qui, vu à l'aune du modèle historique apparaît comme un éclatement, peut-être lu et analysé comme une recomposition du système urbain de l'Île de France, en proposant une configuration nouvelle de l'interaction entre spécialisation spatiale et interdépendances régionales.

Santé économique et interdépendance

Un premier élément de comparaison vient à l'esprit pour rendre compte de ce qui se joue dans les villes trait d'union : il s'agit des villes nouvelles.

Entre 1975 et 1990, près de 44 % de l'accroissement des emplois dans la région Ile de France résulte de la création d'emploi dans les villes nouvelles. Celles-ci conservent, entre 1982 et 1990, un taux de croissance annuel de l'emploi largement supérieur (7,04 %) au taux régional (0,99 %) et à celui de la grande couronne (2,38 %). Ainsi Cergy, Evry, Marne-la-Vallée et Saint-Quentin en Yvelines contribuent-elles à une structuration nouvelle des migrations alternantes en grande couronne⁸. Leur existence, entre la zone centrale et une grande couronne dynamique au plan démographique contribue à faire apparaître des « quadrants » au sein de la région, ceci avec des nuances selon les villes nouvelles. Il est cependant à noter que la capacité organisatrice de ces villes nouvelles, mesurée à l'étendue de l'aire d'attraction de chacune d'elles, ne contribue pas forcément à assurer -de façon systématique en tout cas- un rapprochement domicile-travail et donc une diminution des migrations alternantes. Ce serait plutôt le contraire : même si certaines villes nouvelles (comme Evry, par exemple) affichent des taux d'emplois supérieurs à 1, ceci ne signifie pas que ces emplois soient occupés par des résidents. Tout se passe comme si l'affirmation progressive des villes nouvelles au sein de l'agglomération parisienne passait nécessairement par leur insertion dans les flux, contribuant, dans une certaine mesure à une augmentation des migrations alternantes. Par ailleurs, certaines villes nouvelles comme Cergy sont soumises au phénomène général de « desserrement » qui affecte les flux résidentiels franciliens : la baisse d'attractivité des emplois offerts sur le territoire de la ville nouvelle est générale pour la quasi totalité des communes qui la composent, alors que des communes plus éloignées du Val-d'Oise voient leur attachement à la ville nouvelle renforcé au cours de la dernière période intercensitaire. La sédimentation urbaine des villes nouvelles s'accompagne de leur insertion dans le système résidentiel francilien.

A leur échelle, les petites villes d'Ile de France reproduisent ces traits caractéristiques des villes nouvelles. Même si l'insertion dans les flux franciliens n'est pas forcément le gage d'un chômage faible -comme le montre Persan-Beaumont-, il reste que l'unité urbaine la plus autonome, Montereau (taux d'emploi supérieur à 1, taux d'actifs stables le plus élevé de l'échantillon), est en même temps celle dont le taux de chômage est le plus élevé en 1990 (18 %). La perte de l'autonomie ne constitue pas forcément un facteur défavorable d'un point de vue économique. D'autant que l'augmentation des sortants s'accompagne le plus souvent, comme c'est le cas pour Rambouillet, Etampes, ou Persan-Beaumont, d'un accroissement des entrants. Il est toutefois difficile de distinguer ce qui, dans l'accroissement des entrants relève

⁸ Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, *Les migrations alternantes en ville nouvelle*, octobre 1993.

de l'attractivité propre de la petite ville d'Ile de France, de ce qui dépend du mouvement de desserrement des actifs qui affecte toutes ces unités urbaines.

Tout se passe donc comme si, à leur échelle, ces villes reproduisaient les phénomènes que connaissent les villes nouvelles : disposer d'un taux d'emploi important ne signifie pas que la ville stabilise ses actifs résidents, au contraire. Compte tenu du système général francilien et de la « polarisation absolue » exercée par la zone centrale de l'agglomération, une ville a d'autant plus de chances de constituer une polarité secondaire de l'agglomération ou de la région qu'elle joue le rôle, en matière d'emploi, de pompe aspirante et refoulante : sa population alimente les flux régionaux (de façon différenciée selon les villes : très forte à Persan-Beaumont, forte à Rambouillet, plus faible à Etampes et faible à Montereau) en même temps qu'elle draine un bassin de proximité. Ici encore, il faut cependant distinguer Rambouillet, par sa situation différente des autres villes trait d'union sur un axe Chartres-Saint Quentin, et les forts échanges qu'elle entretient dans les deux sens avec ces deux pôles. Ces deux exemples montrent qu'il existe une corrélation positive entre la croissance de l'hétéronomie de ces villes (mesurée aux taux d'emploi et d'actifs stables) et leur santé économique : dans le système francilien, l'autonomie apparente joue en raison inverse du dynamisme des villes.

Spécialisation et polyvalence

On peut objecter à ce qui précède qu'un taux de chômage stable peut fort bien coexister avec une perte totale de substance, voire d'identité urbaine. Autrement dit, l'insertion croissante dans les flux franciliens irait de pair avec une réduction de la diversité urbaine, un rabattement sur une ou plusieurs fonctions dont la juxtaposition ne permettrait plus de parler de « ville » au sens classique du terme. Encore une fois, il faut interroger en même temps le modèle de la ville équilibrée et les conséquences de l'intégration régionale sur ces villes. Lorsque l'on analyse l'évolution des fonctions de ces villes sur la période 1982-1990, on perçoit certes une spécialisation accrue mais qui n'a pas que des conséquences négatives et qui n'exclue pas, à une autre échelle, la recomposition d'une certaine polyvalence.

D'une part, la plupart des villes de l'échantillon connaît un renforcement de ses fonctions de reproduction sociale simple (pour employer les termes utilisés par les auteurs de la grille d'analyse socio-économique des emplois) : commerce, éducation primaire, services sociaux etc. Cette progression caractérise fortement les centralités secondaires, puisqu'elle est la marque d'une concentration des fonctions de base incompressibles dans une commune. Ainsi, le maintien, voire la progression du rôle de centralité joué par ces communes se trouve confirmé. Mais, simultanément, ces communes connaissent une évolution dans le sens de la spécialisation dans une ou plusieurs autres fonctions.

Etampes confirme et amplifie sa vocation de « ville d'Etat ». La progression des emplois publics a permis à la sous-préfecture de l'Essonne de compenser, entre 1982 et 1990, la perte d'emplois productifs, pourtant déjà faiblement représentés au début de la période. Ceci lui permet de maintenir un niveau d'emploi équivalent (+1% sur la période), alors que la progression dépasse 10 % pour l'ensemble du canton. Les emplois publics de reproduction regroupent plus de 43 % de l'emploi total contre 21 % pour l'Ile de France. Etampes possède des indices de fréquence de l'emploi public supérieurs à la moyenne régionale pour l'ensemble des fonctions publiques (148 en administration, 175 en formation) et dépasse 280 pour la santé. Cette position occupée par la santé se renforce encore pour les cadres, avec 28 % du total contre 8 % pour l'Ile de France. En revanche, les emplois administratifs, en forte progression (+35 % de 1982 à 1996) apparaissent moins qualifiés que la moyenne régionale, avec des taux d'encadrement plus faibles. La progression de l'emploi total et de celui des cadres, faible pour la santé, est très forte dans le domaine de la formation.

Beaumont connaît une évolution similaire: la reproduction publique y occupe 56 % de l'emploi total (plus de 60% pour les cadres), notamment par la présence d'un centre hospitalier important (21 % de l'emploi total est lié à la santé, 40 % de l'emploi des cadres). Si le nombre d'emploi a stagné dans le domaine de la santé, il a revanche augmenté dans l'administration. A l'inverse, la ville connaît une chute de l'emploi industriel (- 25 % au cours de la période).

L'industrie rassemble encore 44 % de l'emploi à Persan malgré une perte du cinquième des emplois industriels en huit ans. Mais Persan possède, avec Rambouillet, le meilleur niveau de production abstraite, particulièrement pour la conception (indice 73). La commune dispose également d'un indice élevé de reproduction privé, supérieur à Beaumont sa voisine (forte implantation de grandes surfaces).

Montereau demeure une ville industrielle, avec les caractères classiques de ce type de spécialisation : faiblesse de la reproduction privée, médiocre taux d'encadrement qui s'oppose à la dynamique des autres communes du canton. Elle remplit néanmoins des fonctions de centralité, en particulier pour l'éducation et la santé dont l'évolution positive permet de compenser le recul industriel (plus 50% pour l'administration, plus 36% pour la reproduction humaine). Ces emplois de reproduction sont nettement plus qualifiés : les cadres représentent 42 % de l'emploi dans cette catégorie contre à peine plus de 13 % pour l'emploi total. Le développement des moyens des collectivités locales et de l'éducation permet de compenser le déclin des activités industrielles traditionnelles.

L'étude de l'emploi confirme, à Rambouillet, sa situation privilégiée par rapport aux autres communes de l'échantillon : la sous-préfecture des Yvelines regroupe des fonctions de centralité sur une forte assise productive dont la spécialisation semble se renforcer. L'évolution de l'emploi est très positive (de l'ordre de 20 %, tant pour la commune que pour son canton). Enfin, Rambouillet se singularise par un taux d'encadrement nettement plus élevé que celui des autres communes de l'échantillon. La santé et la formation y sont bien représentées mais ce qui frappe le plus, c'est le renforcement de l'appareil productif et du système péri-productif: non seulement la commune possède un indice de présence des emplois industriels supérieur à la moyenne régionale, mais encore elle connaît, au cours de la période, une forte progression des services aux entreprises (+ 73 %).

Ainsi, l'ensemble de ces communes connaît un double mouvement : un renforcement de ses fonctions de base, l'accroissement de sa spécialisation. C'est bien dans ce double mouvement que réside la force potentielle de ces villes.

L'étude de l'emploi et des fonctions confirme l'hypothèse selon laquelle il n'y a pas exclusion entre spécialisation et polyvalence. Tout dépend de ce que l'on entend par là. D'une part, certaines spécialisations se font de manière « vertueuse » pour utiliser un terme cher aux économistes : ainsi, Persan qui, tout en étant dans une situation d'emploi difficile, connaît, à partir de la production de biens matériels, un phénomène d'intégration de filière, en amont (emplois de conception) et en aval (emplois de logistique et de distribution). D'autre part, la spécialisation coexiste avec une certaine polyvalence s'agissant des fonctions de reproduction sociale simple (commerce, éducation primaire) qu'elle soit privée ou publique et de reproduction sociale élargie, essentiellement publique (santé, éducation secondaire). Dans la plupart des villes de notre échantillon, on constate à la fois un renforcement de la spécialité dominante et un élargissement de l'assise des fonctions de reproduction sociale, signe du maintien, voire de l'approfondissement du rôle central joué par ces villes. Enfin, le cas de Rambouillet montre la coexistence -pour ne pas dire la corrélation- d'une forte intégration dans les migrations alternantes (de Chartres à Paris), d'une forte spécialisation productive et, s'agissant de la dernière période intercensitaire, d'une progression dans les domaines fonctionnels les plus faibles précédemment. Tout se passe comme si l'acceptation de l'interdépendance et de la spécialisation pouvait constituer, à terme, un gage d'affirmation de l'identité urbaine et de son dynamisme.

Hétéronomie et rayonnement territorial

Le troisième critère, celui de la capacité de commande et d'organisation d'un pays demeure l'un des plus indépassables. En effet, c'est peut être sur ce registre que l'on assiste à une transformation profonde des relations entre la ville et son environnement. De fait, à l'analyse, la disjonction entre ville et territoire demeure, cependant, elle doit être lue différemment.

D'abord, ces villes, on l'a vu, conservent des fonctions de centralité évidentes par rapport à une aire de chalandise variable mais qui peut être relativement étendue. Celle de Persan-Beaumont se fait sentir, pour certaines fonctions, jusqu'à Méru dans l'Oise ; celle de Rambouillet s'étend jusqu'à Chartres pour l'emploi et englobe les cantons de Maintenon et d'Epernon dans l'Eure-et-Loir pour l'usage des services de la ville, voire pour des activités liées aux entreprises de Rambouillet (stockage); Etampes conserve, voire accroît son rôle de pôle de services (santé, éducation, administration), y compris pour les communes qui s'urbanisent dans le prolongement du plateau de Saclay, le long des voies de communication avec la capitale ; Montereau voit son bassin d'emploi s'étendre jusqu'à s'interpénétrer avec celui de Sens. Ces fonctions de centralité ne permettent plus véritablement d'organiser le territoire, notamment en termes de polarisation de l'habitat ; elles incarnent néanmoins la permanence du chef-lieu ou de la sous-préfecture, naguère dans un pays rural, aujourd'hui dans un pays urbanisé.

Au-delà de cette permanence des fonctions de centralité (sous une forme renouvelée), ces communes se trouvent presque toutes prises dans un phénomène récent d'agglomération. Dans tous les cas, on constate un fort dynamisme démographique et une croissance de l'emploi (de l'ordre de 20 % sur la période intercensitaire) des communes périphériques qui, pour quatre villes sur cinq (hormis Rambouillet) dépassent 500 emplois en 1990. Considérées à l'échelle des unités urbaines, ces villes retrouvent une polyvalence encore plus nette que celle que l'on a signalée à propos des communes-centre.

Ces agglomérations sont bien évidemment de natures différentes et leur organisation dépend en partie des fonctions assumées par la ville centre.

Les agglomérations d'Etampes et de Montereau organisent un partage des tâches entre les communes : Montereau, ville nettement industrielle, dispose d'une commune résidentielle limitrophe et d'une autre dont l'activité est plus tournée vers la « reproduction sociale élargie » (formation) ; Etampes, ville « d'Etat », est entourée par une commune nettement industrielle et une autre clairement résidentielle. Cette hétérogénéité des communes compose un agglomération « équilibrée » au sens classique du terme, c'est-à-dire regroupant un ensemble de fonctions de base. Naguère, ces fonctions se trouvaient regroupées dans la ville centre, elles sont désormais réparties entre les communes de l'agglomération. Doit-on parler d'éclatement ou d'étalement ?

Les agglomérations de Persan-Beaumont et de Rambouillet (mais pour cette dernière, le terme d'agglomération est sans doute impropre) paraissent, par comparaison, plus homogènes. Certes, Persan et Beaumont s'opposent nettement: « l'une fume et l'autre pas » pour reprendre le titre d'un ouvrage consacré aux deux communes⁹. Mais, à l'échelle de l'agglomération, on note un phénomène de polarisation fonctionnelle: l'activité dominante des communes périphériques est orientée, « commandée » pourrait-on dire par la spécialisation de la commune centre (Persan en l'occurrence). Le cas de Rambouillet est encore plus net, où les communes périphériques disposent d'activités « au service » de celles de la ville centre (sous-traitance, stockage, services aux entreprises).

L'analyse des agglomérations permet de mettre en lumière deux types de phénomènes : des phénomènes de répartition spatiale des fonctions naguère concentrées dans la commune centre, conséquence de la croissance démographique; des phénomènes d'orientation de la spécialisation des communes périphériques en fonction de la dominante de la ville centre. Dans les deux cas, on ne peut pas seulement dire qu'il y ait perte d'influence de la commune sur son environnement. Il faut simplement envisager la ville à une autre échelle que celle du territoire municipal.

Ainsi, l'éclatement lisible d'un certain point de vue à l'échelle du pays, peut être analysé comme un processus de recomposition des interdépendances, à une échelle inédite, celle de l'agglomération. Ce processus de recomposition apparaît d'autant plus plausible qu'il se double, dans certains cas, d'un phénomène du même type, à une autre échelle : celle du « système urbain limitrophe » constitué avec la « ville soeur » située de l'autre côté de la limite régionale (Montereau/Sens).

Ainsi, les phénomènes de spécialisation, d'insertion croissante dans les flux régionaux et d'étalement urbain n'effacent-ils pas le fait urbain en lui-même dans un continuum urbanisé qui diluerait toute caractéristique identifiable. Les fonctions urbaines et les différents types de population se trouvent simplement réparties autrement, et reliées entre elles selon des logiques d'interdépendance qui n'annulent pas l'identité respective des villes. Par ailleurs, il n'y a pas contradiction, en Ile de France tout au moins, entre dépendance vis-à-vis de l'extérieur et identité, voire développement local, au contraire. L'étalement de la ville, la spécialisation des territoires ne signifient pas pour autant son éclatement, c'est-à-dire la rupture des liens qui relient entre elles les différentes populations et les différentes fonctions.

⁹ Gaudin, P., Calzade, R., Reverchon, C., *L'une fume, l'autre pas*, Ed. Royaumont, 1989

2.2 Réinterpréter le discours de l'équilibre

Compte tenu de ce qui précède, ne faut-il pas entendre autrement le discours de l'équilibre, notamment lorsqu'il est énoncé par les élus locaux ? Ce discours ne peut-il pas prendre un autre sens -ni mythe, ni nostalgie-, à la lumière des recompositions en cours ?

D'abord, il participe, c'est évident, d'une rhétorique obligée qui prétend fonder la cohésion urbaine. Il constitue en partie la révérence à la conception dominante. Mais au-delà de cette fonction discursive, le thème de l'équilibre occupe une fonction politique d'accompagnement de la recomposition.

Sans doute est-ce leur désir de maintenir le rôle central de leur commune qui amène les élus municipaux à s'interroger sur les facteurs qui expliquent la permanence de celui-ci en dépit de tous les éléments centrifuges qui devraient, en bonne logique, n'en faire que des satellites hétéronomes de la zone centrale de l'agglomération ou de la ville nouvelle qui commande le quadrant dans lequel leur ville se situe. L'équation locale, à ce stade, est relativement simple : les élus supposent que, pour exister, leur ville doit disposer d'une identité, soit d'un ensemble de fonctions qui la caractérisent dans l'espace régional. Le modèle plutôt flou de la « petite ville ou il fait bon vivre » ne suffit pas à garantir le maintien, voire le développement de cette identité. Celle-ci doit donc prendre appui sur quelques spécialités communales, quitte à faire mentir les éditoriaux des bulletins municipaux.

Ainsi à Beaumont joue-t-on avant tout la carte du maintien et du renforcement de la fonction administrative et commerciale de la ville (centrée notamment sur les équipements scolaires et sanitaires). Simultanément, Persan s'appuie sur sa position géographique, le poids des infrastructures sur son territoire, pour conforter ou développer la fonction logistique qui semble s'y affirmer. De la même manière, sur le registre de l'habitat, si Persan ne peut rivaliser avec l'attraction des communes frontalières de l'Oise en matière d'accession individuelle, la ville peut envisager d'infléchir son offre résidentielle vers le locatif ou l'accession en collectif. Cette commune, enfin, souhaite valoriser sa vocation commerciale, complémentaire, selon ses élus, de celle de Beaumont.

La nouvelle équipe municipale de Montereau souhaite avant tout regagner le terrain perdu, selon elle, par les municipalités précédentes. La ville dispose d'atouts objectifs, selon ses responsables politiques (infrastructures de transport, espaces disponibles) et devrait pouvoir attirer des activités supplémentaires pour autant qu'elle trouve des marges de manoeuvre dans le domaine de l'habitat. Ce qui ne peut se faire qu'en concertation avec les communes voisines.

On peut donc penser que l'affichage de l'équilibre comme objectif par les élus locaux sert à mieux assumer et maîtriser la spécialisation de leur commune, d'autant plus que celui-ci s'appuie sur un début de reconnaissance politique de l'agglomération. Ce discours de l'équilibre recouvre en fait une volonté de préserver, voire d'affirmer, l'identité de la commune, soit sa spécialisation sociale et économique. Il correspond aux évolutions constatées qui montrent à la fois l'approfondissement de la spécialisation dominante et le maintien, voire le renforcement, d'une polyvalence « de base ».

Cet affichage a une autre fonction, celle de produire une régulation politique locale de l'étalement ou de l'éclatement de la ville. Il permet en outre de revendiquer pour sa commune l'établissement d'un rapport direct, non médiatisé par une ville de rang supérieur, à la zone centrale de l'agglomération. En ce sens, le discours de l'équilibre, s'accompagnant d'une acceptation de fait, sinon de la spécialisation, du moins du couple activité dominante/interdépendance, s'inscrit dans le processus de « multipolarisation » de l'agglomération parisienne: l'agglomération et la région n'offrent plus la figure d'une armature urbaine hiérarchisée selon la taille et les fonctions des villes mais bien d'un système complexe au sein duquel les relations sont multiples.

3. Une forme particulière de nodalités périphériques ?

3.1. Quatre enseignements

Quelles lumières peut-on jeter sur la thématique de l'éclatement, à ce stade de l'étude ? Il nous semble que quatre enseignements se dégagent de ce qui pourrait apparaître comme un retournement rhétorique (opposition éclatement/recomposition).

Les conséquences de la métropolisation sur les petites villes de la périphérie francilienne

Ces communes de l'Ile-de-France sont éclatées au sens où les fonctions jadis concentrées dans une même commune (résidence, services, industrie, administration) se trouvent réparties d'abord à l'échelle d'agglomérations de proximité, ensuite prises dans un mouvement plus vaste de spécialisation qui joue à l'échelle régionale. La notion d'éclatement, à ce stade, est pertinente, en ce qu'elle décrit bien la disparition d'un modèle traditionnel, au profit de l'émergence d'un nouveau modèle qui caractériserait l'insertion de communes naguère autonomes dans un espace régional métropolisé, organisant la division sociale et économique selon une double logique: centre-périphérie d'une part, quadrant de l'autre : « la prégnance du modèle concentrique est incontestable : au centre, les activités créatives, les jeunes et les vieux, les détenteurs du capital culturel, les milieux innovateurs ; à la périphérie, l'industrie, les familles, les exclus. Mais le modèle en secteurs angulaires (quadrants) est lui aussi pertinent, du centre aux banlieues éloignées : à l'ouest les riches, au sud les diplômés, au sud-est les employés et cadres moyens, au nord les pauvres »¹⁰. Dispersées aux quatre coins de la région Ile-de-France, nos villes illustrent bien la pertinence de cette double logique : elles se situent en périphérie, dans un rapport de dépendance (notamment en termes d'emploi) à la zone centrale de l'agglomération ; leur spécialisation dominante par rapport à la région est d'abord résidentielle, ensuite industrielle pour trois d'entre elles -administrative pour la quatrième. Mais elles subissent aussi la logique de spécialisation socio-économique à l'oeuvre dans leur quadrant : Rambouillet est une ville d'ingénieurs et de techniciens, à Etampes et Montreuil dominant les artisans et les ouvriers non qualifiés, Persan est une ville d'ouvriers qualifiés.

¹⁰ Lévy, J. Paris métropolitains, réseaux et territoires de l'espace parisien, in Leresche, J.P., Joye, D., Bassaud, M. (dir.) *Métropolisations, interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg, 1995, pp. 57-73

L'interaction des échelles

Cette spécialisation sociale et fonctionnelle entraîne nécessairement une dépendance accrue des villes vis-à-vis de l'extérieur. Leur territoire de référence tend à se démultiplier: l'émergence d'agglomérations (hormis Rambouillet) au sein desquelles se produit une certaine répartition des tâches et des populations ; un bassin d'emploi de proximité ; l'échelle du secteur angulaire de la région. Ces trois territoires se trouvent en interactions constantes pour des registres différents. Chacune des agglomérations de Persan-Beaumont, Montereau et Etampes offrent une certaine complémentarité : on y trouve des communes résidentielles, des communes industrielles et des communes plutôt administratives; on peut donc avancer qu'une certaine polyvalence des fonctions joue à cette échelle. C'est d'ailleurs l'existence de ces agglomérations qui permet le maintien, voire l'affirmation du tissu de reproduction sociale simple (notamment tissu commercial) dans les communes centres. Le bassin d'emploi de proximité de ces trois villes continue de fournir un contingent journalier de l'ordre de 5000 actifs, réparti sur un espace dont les dimensions s'accroissent : le bassin d'emploi de Montereau s'étend jusqu'aux limites de celui de Sens, celui de Persan-Beaumont recrute jusqu'à Méru. Etampes, Rambouillet et Persan-Beaumont se trouvent enfin, selon des intensités variables, insérées dans des quadrants, indexés sur les grands axes de communication de la région Ile-de-France ; il est à ce propos frappant de noter que Paris ne draine qu'entre 13 et 15 % des actifs de ces villes. Cependant, la logique de quadrant n'est pas uniforme : si les actifs sortants de Rambouillet semblent se répartir de manière assez équilibrée sur un quadrant qui, il est vrai, est riche en pôles d'emploi (Saint-Quentin, Versailles, Vélizy), si ceux de Persan-Beaumont ont des points de chute diversifiés, ceux d'Etampes « sautent » par dessus leur quadrant pour aboutir directement à Paris et en proche banlieue, de même que les rares actifs qui quittent Montereau quotidiennement.

Nous avons donc affaire à des villes spécialisées, dont la plupart (hormis Montereau) sont fortement engagées dans des systèmes d'échanges à trois échelles. Faut-il pour autant en conclure à l'éclatement de ces villes, au sens où elles perdraient toute identité et toute cohésion ?

Plusieurs raisons militent dans le sens d'une conclusion inverse, au moins pour trois des quatre villes (Montereau, encore, mise à part).

Recomposition des interdépendances

D'une part, l'existence d'une spécialisation n'interdit pas, on l'a vu, le maintien de signes importants de centralité, comme l'atteste la place occupée par la reproduction sociale simple, voire élargie dans ces communes. D'autre part, l'insertion « pendulaire » de ces villes n'entraîne pas automatiquement - c'est même plutôt le contraire - leur déshérence comme pôle d'emploi. Enfin, les quelques données dont on dispose sur la structure sociale interne de ces villes tend plutôt (comme c'est logique) à démontrer une homogénéisation que l'existence de fractures. Il est à noter que la seule ville dont la fracture interne est avérée est en même temps celle qui se trouve la moins insérée dans les échanges régionaux, à savoir Montereau.

Ces trois constats nous amènent à reformuler l'hypothèse de l'éclatement de la ville. La question serait moins celle de l'éclatement - au sens où l'on assisterait progressivement à une perte de mixité fonctionnelle et sociale à l'échelle des communes - que celle de la manière dont les villes négocient leur insertion dans l'espace régional. Il ne s'agirait donc plus d'envisager « la » ville comme un ensemble statique de fonctions mais comme un ensemble de rapports noués à des échelles différentes. L'objet de la recherche ne serait plus de rechercher les signes de rupture ou de cohésion mais d'apprécier le type d'interdépendances dans lequel se situe l'espace considéré. De sorte que le problème se déplacerait: l'éclatement perdrait sa connotation négative; ce qui poserait problème serait dès lors les phénomènes de rupture des interdépendances.

Dès lors, on ne serait plus amené à lire la situation des communes périphériques de l'Ile-de-France en termes de « handicaps » par rapport à un modèle de ville équilibrée ou compacte mais plutôt en termes d'avantages comparatifs et de risques. Les avantages comparatifs sont constitués par les différentes « monnaies d'échange » dont dispose la ville face au système francilien: le problème n'est pas tant leur valeur en soi que leur rareté relative au regard des demandes de l'agglomération, du quadrant ou de la région. Les risques sont constitués par l'ensemble des facteurs qui peuvent entraîner une rupture des interdépendances, soit que la spécialisation de la commune et/ou de son agglomération se trouve obsolète par rapport à celle du quadrant, soit que le quadrant lui-même fonctionne mal (comme c'est le cas pour celui d'Etampes) ou dysfonctionne (comme c'est le cas pour celui de Montereau).

D'une métropole organique à la métropole « systémique »

Ces villes se trouvent en effet à mi-chemin entre une spécialisation d'ordre « organique » et une spécialisation d'ordre « systémique ». Cette distinction recoupe pour partie celle qui oppose les rapports centre/périphérie aux rapports de quadrants. La spécialisation « organique » n'est que la projection, à une échelle plus petite, du découpage de la ville traditionnelle française, depuis les centres bourgeois jusqu'aux périphéries industrielles et populaires. Elle correspond à une division spatiale du travail de type taylorien, selon une logique d'interdépendance automatique entre détenteurs du capital et détenteurs de la force de travail ; elle s'inscrit dans une lisibilité hiérarchique de l'armature urbaine. La spécialisation « systémique » correspond à un mode de production dans lequel la division du travail ne s'opère plus autant entre capital et force de travail qu'auparavant mais fait interférer des données supplémentaires telles que le capital culturel, l'accès à l'information, les modes d'organisation « en réseau » des acteurs économiques, etc...

Si l'on peut tenter une conjecture, on dira que dans notre échantillon, Etampes et Montereau disposent d'un avantage comparatif faible et de risques de rupture des interdépendances forts, alors que Rambouillet et Persan-Beaumont disposent d'avantages comparatifs importants et de risques de rupture des interdépendances relativement faibles. Ceci s'explique à la fois par les caractéristiques des villes et de celles du quadrant: Persan, en dépit des pertes d'emploi qu'elle a subies, connaît une évolution intégrée de son activité qui se marque notamment par l'émergence de fonctions amont (conception) et aval (logistique) autour de l'industrie. Rambouillet profite d'une situation exceptionnelle, due à la fois au prestige de l'adresse et à la densité du quadrant sur lequel elle se situe qui lui permet de renforcer son potentiel industriel et ses fonctions d'intermédiation.

Ainsi, on peut faire l'hypothèse que le développement d'une commune en Ile-de-France passe par deux chemins convergents : le développement intégré de sa spécialisation économique d'une part, l'accroissement des relations avec les différents territoires qui composent son quadrant d'autre part.

3.2. La persistance de la ville dans un territoire urbanisé

Alors que tout invitait à constater l'éclatement -la dilution- de la ville dans un espace urbanisé sans limite, on continue de percevoir son existence : nos communes et leurs agglomérations demeurent des entités repérables, bien distinctes de leur environnement - quel que soit, par ailleurs, le degré d'urbanisation et d'intégration régionale de celui-ci. Il pourrait s'agir d'un "artefact", dû essentiellement à l'approche retenue -à savoir l'analyse communale ; mais alors, comment expliquer les différences de comportement entre les villes et leurs cantons ?

Il faut donc se rendre à l'évidence : en grande couronne, la ville résiste. Certes, il s'agit, on l'a vu, d'une ville renouvelée, bien différente de l'image traditionnelle que certaines équipes municipales continuent de promouvoir. En particulier, toutes ces villes, sauf Montereau, perdent leurs caractéristiques traditionnelles de centralité lorsqu'on les mesure aux taux d'emplois stables. En dépit de cette perte d'autonomie, les petites villes continuent d'affirmer leur identité et leur qualité propre, bien différente de l'espace urbanisé qui les environne. En ce sens, la grande couronne est clairement polycentrique même si c'est à l'échelle réduite ; on constate enfin un renouvellement des formes de polarisation, qui ne se traduit plus par la concentration de l'habitat, mais que l'on pourrait qualifier de polarisation fonctionnelle au sein de laquelle la ville traditionnelle joue un rôle de "noeud" identifié dans un espace urbanisé qui s'étale toujours plus loin.

A partir de ce constat, on peut faire plusieurs hypothèses :

Sommes-nous face à un processus inexorable dont nous ne constaterions qu'une étape ? En d'autres termes, la « ville » en grande couronne ne persiste-t-elle qu'à l'état de trace, de témoignage, de vestige appelé à disparaître et à se dissoudre dans l'étalement urbain poursuivant sa progression. Dans cette hypothèse, nous n'aurions fait que constater un palier dans le processus de fusion de ces villes avec leur pays traditionnel. Leur avenir serait alors essentiellement muséal pour une part et social pour une autre -elles seraient appelées à devenir le secteur ancien, abritant des populations défavorisées, au sein d'un vaste espace urbain. Pour que cette hypothèse s'avère, il faudrait constater par exemple, une diminution du volume des emplois de ces villes ; or, depuis plus de 15 ans il n'en est rien : elles conservent voire accroissent leur volume d'emploi et continuent d'exercer une attraction économique sur un territoire de proximité -même si ce territoire est relativement déconnecté du bassin d'habitat qui les entoure et qui, lui, est le plus souvent directement branché sur les flux régionaux.

Deuxième hypothèse : on assisterait à la renaissance de la ville traditionnelle équilibrée en grande couronne, par une sorte de mouvement de balancier. Après avoir voulu en masse accéder à la propriété individuelle, les classes moyennes et supérieures franciliennes seraient tentées par un "retour" vers le tissu urbain traditionnel et investiraient dans ces petites villes qui ont su préserver leur charme traditionnel, etc. On assisterait alors prochainement à un mouvement de « reconquête » des petites villes de la grande couronne francilienne, un peu comme certains quartiers du centre des grandes villes ont connu, depuis les années soixante-dix, un phénomène de « gentryfication ». C'est l'appel, un peu incantatoire parfois, à la revalorisation sociale de ces villes que l'on trouve dans certaines études les concernant. Ce n'est pourtant pas à ce phénomène que l'on assiste pour l'instant, au contraire : il semble que

ces villes (communes et agglomérations de proximité) connaissent un processus d'accentuation des différences sociales entre leurs habitants et ceux des territoires urbanisés qui les environnent. A tel point que, bien souvent, la « fracture urbaine » si l'on peut utiliser ce terme (ou plutôt les lignes de ségrégation socio-spatiale) ne passe pas à l'intérieur de ces villes mais plutôt à l'extérieur, entre celles-ci et leurs cantons. La seule ville de l'échantillon qui connaisse une véritable rupture interne, on l'a dit, c'est Montereau -qui se trouve en même temps être la ville la plus autonome. Cette hypothèse de gentrification, en l'état actuel des données socio-démographiques, ne se trouve pas vérifiée.

On peut alors émettre une troisième hypothèse. Ces villes constitueraient une forme inédite de ces « nodalités périphériques » que l'on voit fleurir autour des carrefours des grandes villes, à l'intersection des roades et des pénétrantes. Mais, à la différence des grands centres commerciaux ou des centres d'affaires, ces nodalités périphériques seraient à même de conserver une certaine pluralité de fonctions (résidentielle, urbaine, commerciale, administrative voire, pour certaines d'entre elles, industrielle). Dans cette hypothèse, il faudrait concevoir le rapport de la ville traditionnelle à son territoire urbanisé non comme un rapport de commande au sens classique du terme, ni comme un rapport de maîtrise (au sens où l'on prendrait appui sur ces villes pour « suturer » l'hémorragie urbaine) mais comme un rapport de complémentarité. Ces villes pourraient ainsi constituer autant de relais identifiés, socialement et fonctionnellement, par rapport à une extension urbaine que d'aucuns considèrent comme délétère. Ces territoires urbanisés se trouveraient donc dans une double situation de « banlieue » : banlieue primaire vis-à-vis des centres d'activité du quadrant sur lesquels ils se situent ; banlieue secondaire vis-à-vis de ces nodalités périphériques assises sur une structure urbaine ancienne. Cette situation aurait l'avantage supplémentaire de permettre l'émergence de formes inédites de gouvernement local : son entourage de banlieues « secondaires » ne conférerait à la ville traditionnelle aucun privilège de centralité ; en revanche, elle pourrait constituer le lieu géométrique de l'organisation locale de l'extension urbaine. L'émergence chaotique et incertaine pour l'instant de l'intercommunalité en grande couronne pourrait constituer les balbutiements de ce type de gouvernement local.

DEUXIEME PARTIE
PETITES VILLES ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN
ILE-DE-FRANCE

La ville persiste en grande couronne, même si ses fonctions évoluent et si sa place se modifie au sein d'une région urbaine qui, elle-même, se transforme. On ne peut pas conclure à l'éclatement de la ville, au sens où les liens d'interdépendance entre les différents territoires urbanisés se trouveraient rompus. Ces liens se transforment, ils ne disparaissent pas pour autant. Ceci nous amène au deuxième volet de notre propos: comment l'action publique se situe-t-elle par rapport à ces villes ? L'aménagement du territoire, tel qu'il a évolué ces dernières années, notamment en Île-de-France, prend-il en compte la dynamique particulière de ces villes et leur place dans le système francilien ? Comment s'agencent les différents pouvoirs territoriaux amenés à intervenir dans et autour de ces villes ? Autrement dit, la forme du politique, ses modes d'intervention et les objectifs de celles-ci sont-ils à la « hauteur » des enjeux de la recomposition urbaine à l'oeuvre aux franges de la région Île-de-France ?

1. Quels parti-pris d'aménagement pour les petites villes de la grande couronne de l'Île-de-France ?

L'aménagement du territoire est toujours une question de point de vue: qui regarde, quel territoire, à quelle échelle ? Dans le cas de la métropolisation, cette question devient d'autant plus prégnante que l'on fait face à un système « en abîme ». En effet, les logiques de spécialisation et d'interdépendance -ou d'éclatement- se reproduisent, selon des logiques similaires mais avec des manifestations différentes, aux différentes échelles.

Ainsi des notions « classiques » d'équilibre et d'autonomie. Vues à l'échelle régionale, nos petites villes se trouvent comme occultées, prises dans un processus d'urbanisation continu, débordant des limites de la région administrative, soit ce que l'on a nommé les « franges franciliennes ». L'urbanisation occulte la ville et l'aménageur régional ne se préoccupe plus que du premier phénomène sans prendre en compte le second. En revanche, à l'échelle locale, la distinction entre ville et territoire persiste mais subit les interférences des phénomènes d'ampleur régionale : toutes ces villes perdent du poids démographique par rapport à leur canton même si elles maintiennent ou accroissent, pour certaines d'entre elles, leur rôle économique mesuré en terme d'emplois. Ainsi, ces villes qui ne sont plus autonomes ni même équilibrées d'un point de vue régional, retrouvent une certaine autonomie et un certain équilibre « recomposés » à l'échelle locale.

Tout le problème de l'aménagement du territoire revient alors à l'articulation des points de vue : le point de vue régional (celui de l'Etat ou celui de la région), le point de vue local (celui de la commune ou de l'intercommunalité). Pour l'instant ces points de vue semblent difficilement conciliables : même si les politiques locales acceptent leur spécialisation, elles se situent néanmoins en résistance par rapport à ce qu'elles perçoivent des mécanismes régionaux -soit une puissance destructrice de leur identité. A l'inverse, les politiques régionales ne « voient » plus la ville, prise dans un territoire urbanisé qui, seul, leur pose problème. Si la ville apparaît, c'est pour une fonction précise par rapport à ce territoire.

Ces territoires, selon le point de vue, oscillent entre un devenir fonctionnel et une valorisation de la cohésion fondé sur un principe de vie quotidienne. Ces deux points de vue sont-ils conciliables ?

1.1. Des petites villes perdues dans les franges de l'Île-de-France

Les franges de l'île-de-France

Vu par l'Etat ou les conseils régionaux (qu'il s'agisse de celui de l'Ile-de-France ou des régions limitrophes), le cas des petites villes de la grande couronne se ramène au problème des franges franciliennes. L'enjeu, pour cette échelle régionale (ou multirégionale, s'agissant du bassin parisien), est de juguler l'hémorragie urbaine qui se produit à la lisière de l'Ile-de-France et des autres régions. La prise de conscience de ce phénomène de franges est relativement récente mais, une fois établi, il a donné lieu à une littérature prolifique, dans le sillage des travaux engagés par la DATAR autour du Bassin Parisien et par la Direction Régionale de l'Équipement de l'Ile de France autour du schéma directeur.

L'expression même de « franges franciliennes » est incertaine, au delà de l'assonance. Que faut-il entendre ? Lorsque l'on analyse les travaux, on se rend compte que l'expression est loin d'être stabilisée. S'agit-il de l'extension urbaine de l'Ile-de-France, par croissance de l'aire métropolitaine de Paris ? S'agit-il du desserrement des villes limitrophes (telles que Montereau, Meaux, Mantes, Etampes, etc...) ? S'agit-il de l'accroissement de la polarisation exercée par les principaux pôles de l'île-de-France sur les villes des régions limitrophes ? En fait, selon les textes, il s'agit un peu des trois.

Pour la DATAR et les régions signataires de la *Charte du bassin parisien*, le phénomène des franges réside à la fois dans l'extension urbaine au delà des limites administratives de l'Ile de France et dans la croissance de l'influence des pôles internes sur les actifs non franciliens. Ainsi, tout le sud de l'Oise, le Nord du Loiret et de l'Eure et Loir, l'Est de l'Eure jusqu'à Vernon se trouve désormais sous influence parisienne au sens large. Cette influence se traduit en termes résidentiels (accroissement de l'implantation d'actifs issus de l'Ile de France) et en termes économiques (croissance de la dépendance en termes d'emplois vis-à-vis de la métropole, concomitante de la diminution du poids des pôles de province). Vue du niveau interrégional, ce phénomène entraîne un risque majeur, celui de la déprise progressive, d'abord des pôles intermédiaires (Vernon, Creil, Evreux...), puis peut-être des capitales régionales. Cette crainte est très nette en Picardie, dont le conseil régional manifeste un souci permanent de faire « remonter » le dynamisme vers le Nord afin qu'il irrigue la capitale régionale et les campagnes picardes. Cette crainte est partagée en partie par les responsables de l'aménagement du territoire Haut-Normand, pour qui la frange Ouest de l'Ile-de-France constitue la zone dangereuse. Les Champenois et les Bourguignons, en revanche, semblent moins préoccupés par les franges franciliennes : ils se sentent protégés par l'Ouest de la Seine

et Marne, plus éloigné, il est vrai, de la zone centrale de l'agglomération parisienne. La région Centre, quant à elle, se trouve dans une situation paradoxale : ses limites nord sont nettement entraînées dans le mouvement d'urbanisation parisien (le canton de Malesherbes dans le Loiret par exemple fournit de gros contingents aux migrations alternantes) mais ses villes principales -Orléans et Chartres- semblent avoir construit une relation d'interdépendance productive avec l'agglomération parisienne, à la manière de Compiègne, ce qui en fait de véritables « villes trait d'union » entre Ile-de-France et Bassin Parisien.

Les petites villes à la rescousse

Face à cette « menace » parisienne, les petites villes de la grande couronne sont convoquées, avec leurs « villes-soeurs » (Sens pour Montereau, Pithiviers pour Etampes, Chambly et Méru pour Persan et Beaumont, Chartres (?) pour Rambouillet), pour constituer, autour de la région capitale, le « glacis » qui, non seulement, jugulera l'hémorragie urbaine, mais encore accompagnera le protectionnisme des régions limitrophes, ceci, afin que le développement économique et urbain ne suive plus une logique d'étalement mais « saute » une centaine de kilomètres pour alimenter la croissance des métropoles régionales, invitées par ailleurs à se constituer en réseaux dont on souhaite qu'ils atteignent le million d'habitants.

Pour les concepteurs du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), la question qui compte est celle de l'économie d'espace, d'infrastructures et d'équipements. Ici, le phénomène de franges conjugue et potentialise étalement et éclatement. L'étalement urbain devient, dans les années quatre-vingt dix, le symbole de la ville à l'américaine, constituant un envers parfait du grand ensemble. Le grand ensemble incarne l'éclatement interne de la ville (la fracture urbaine superposée à la « fracture » sociale), alors que le pavillonnaire symbolise l'éclatement externe (la fuite de la population hors les murs, la perte de substance de la ville traditionnelle). Le SDRIF s'approprie ces deux représentations de l'éclatement, comme si, pour lui, la densité urbaine optimale n'était jamais atteinte : trop dense lorsque les pauvres s'y entassent, la ville ne l'est plus assez lorsque les classes moyennes s'étalent. Il y aurait donc une densité moyenne, celle de la ville traditionnelle, respectant les équilibres sociaux et économiques, associant harmonieusement les fonctions résidentielles, de services et de production. Nos villes sont ici convoquées pour reconstruire, aux limites de la région Ile-de-France, les équilibres classiques. Mais le SDRIF est peu soucieux d'apparaître parisiano-centriste : si ces petites villes trouvent une place de choix dans ses projets, ce n'est pas seulement pour juguler l'étalement urbain périphérique, c'est aussi pour jeter les bases d'une solidarité avec les régions limitrophes. Cette notion de ville « trait d'union », inventée par les concepteurs du DRIF, résume l'idée, séduisante, d'une double fonction de ces villes : frein à l'urbanisation et catalyseur d'un développement partagé de l'Ile de France et de ses régions limitrophes. Par quels moyens ? Le SDRIF reste discret à ce sujet, sauf à penser les « villes-

trait d'union » comme participant d'un réseau de villes moyennes, partageant un certain nombre de services de reproduction sociale élargie, de second rang toute fois : hôpital, sous-préfecture, IUT, services culturels, zones d'activités, transports d'intérêt local.

L'apologie du développement local

Ce projet est manifestement séduisant. Malheureusement, il s'est réduit comme une peau de chagrin au fur et à mesure de l'élaboration du SDRIF et de la succession des négociations politiques et des arbitrages financiers. Ainsi des IUT, dont l'Etat devait, à l'origine, généreusement doter les petites villes de la grande couronne, qui se trouvent aujourd'hui presque oubliés. Très vite, la notion de ville trait d'union s'est vidée de sa substance, pour ne plus représenter qu'une catégorie géographique -soit l'expression par laquelle les aménageurs désignent les petites villes de la grande périphérie francilienne. On peut le comprendre d'ailleurs, tant la situation de ces petites villes est tout sauf identique. Pour une ville bien intégrée dans le système métropolitain comme Rambouillet et qui bénéficie en plus des atouts d'un site étroit lui permettant de « trier » les activités et les résidents, on trouve deux entités, Etampes d'un côté et Persan-Beaumont de l'autre, qui vivent difficilement leur insertion régionale, comme une perte d'influence locale, comme une sorte de déshérence. Entre les deux, compte tenu de la situation Seine-et-Marnaise, Montereau fait figure de butte-témoin, protégée de l'influence parisienne par son éloignement et la structure de ses activités. Pour autant, cette protection, on l'a dit, ne vaut pas facteur de compacité : Montereau constitue l'une des villes de l'échantillon qui subit le clivage interne le plus fort, entre le quartier de Surville, décidé à l'échelon régional et peuplé selon une logique régionale et le reste de la ville (auquel il faut ajouter les trois communes limitrophes, proches dans leur structure socio-professionnelle de celle du centre-ville).

Cette diversité de situations sociales, économiques et urbaines (il faudrait aussi ajouter le facteur politique mais on y reviendra) fait que toute stratégie uniforme concernant ces villes est pour partie vouée à l'échec. A ceci s'ajoutent des relations irrégulières entre ces villes et leurs « soeurs » des régions limitrophes : Seules Persan et Beaumont jouent un rôle de pôle d'emploi pour les villes de l'Oise, de Chambly à Méru. Alors que Rambouillet, Etampes et Montereau n'ont aucune relation avec les villes les plus proches de la région limitrophe concernée : Sens dispose de son propre bassin d'emploi -qui interfère certes avec celui de Montereau mais qui ne se confond pas avec lui ; Pithiviers est totalement coupée d'Etampes, en dépit (ou à cause) des liens historiques que ces deux villes entretenaient comme pôles économiques et financier de l'agriculture beauceronne; Chartres s'arrime au quadrant sud-ouest de la région parisienne -le même que celui dans lequel se situe Rambouillet- mais n'entretient aucune relation (quelques navettes, pour ainsi dire des traces) avec la sous-préfecture des Yvelines.

Aussi peut-on conclure que les aménageurs, nationaux ou régionaux, prenant comme base de référence le Bassin parisien ou l'Ile-de-France, ont pêché par un géographisme plutôt systématique: il ne semble pas possible d'assigner à ces petites villes des fonctions uniformes, à la mesure, *mutatis mutandis*, des « métropoles d'équilibre » de naguère. Certes, la mise en oeuvre du SDRIF et du contrat de plan interrégional du bassin parisien est en cours mais les premières études financées au titre de l'article 1 de celui-ci montrent un affadissement complet de la notion de ville trait d'union: il s'agit maintenant de définir des espaces pour des projets de développement local, comme si toute volonté de niveau régional se trouvait reléguée à un rôle de pur financeur d'initiatives communales ou intercommunales -rôle dont on perçoit d'avance le caractère limité. L'appel, un peu incantatoire, à la production de projets locaux de développement, au sein d'espaces traits d'union hâtivement désignés, apparaît comme le dernier recours des aménageurs : faute de renouveler la pensée de la ville dans un espace urbanisé et métropolitain, on s'en remet à la vieille formule : « aide-toi et le ciel t'aidera ». Le développement local apparaît ici comme la limite inférieure de l'aménagement du territoire.

1.2. L'épuisement de la vision classique de « l'armature urbaine »

Cette histoire pose une question : l'effacement progressif de la notion de ville trait d'union au profit d'une simple rhétorique du développement local n'est-elle que le nième épisode du grand feuilleton des promesses non tenues, du volontarisme abdiquant devant les contraintes financières, du géographisme mis à mal par la géographie ? Ou bien, à travers l'évidement de cette notion, peut-on lire des éléments plus structurants, révélateurs pour tout dire, de la manière dont la puissance publique, dans sa fonction d'aménagement du territoire aborde la question de la métropolisation et de l'éclatement de la ville ?

Il est d'abord certain que la volonté des aménageurs s'est, un temps, émoussée lorsque l'on a découvert la réalité de ces villes. On l'a dit, la plupart d'entre elles n'est pas à hauteur de la tâche qui leur aurait été confiée si les idées avaient été conduites jusqu'au terme de la mise en oeuvre : dans les différents travaux concernant l'Ile de France, elles n'apparaissent même pas comme des pôles de second rang, notamment du fait de taux d'emploi (hormis Montereau), systématiquement inférieurs à 1 ; elle ne maîtrisent plus ce qui se passe autour d'elles - hormis, pour une part, Rambouillet mais plus par un effet mécanique du site que par une capacité de commande bien établie ; même si elles sont dotées des signes de la centralité traditionnelle (administration, services, éducation, santé), elle ne constituent que des relais de l'étalement urbain, tant elles manquent des facteurs attractifs qui permettent de fixer l'activité (services aux entreprises, intermédiation financière, etc.).

La concrétisation de la notion de ville trait d'union a aussi pâti, c'est évident, des contraintes financières: projeter d'implanter une douzaine d'IUT en grande couronne ne pouvait que se heurter aux capacités de programmation réelle de l'éducation nationale.

Mais au delà, l'effacement de la notion de « ville trait d'union » nous paraît révélateur de l'épuisement des trois « concepts » déterminant la place de la ville dans l'aménagement du territoire : l'équilibre interne, la polarisation de l'habitat et la hiérarchie ordonnée des villes entre elles. La conception classique de l'armature urbaine révèle ici ses limites.

Pour les rédacteurs de la *charte du Bassin Parisien*, issus, pour la plupart, de la DATAR, il s'agit de mieux répartir les facteurs de développement (démographie, entreprises, éducation, équipements) de façon à constituer un Bassin Parisien multipolaire qui ne soit pas purement orienté par la zone centrale de l'agglomération parisienne. On n'est pas loin de la conception historique qui a prévalu lors de la création de la DATAR (1963): freiner au centre pour répartir à la périphérie. A cette différence près, cependant, que les concepteurs de la charte du Bassin Parisien n'envisagent pas, ni à la même échelle, ni de façon aussi rigoureuse que leurs ancêtres, une division spatiale du travail, organisant les fonctions selon une échelle allant de la recherche, du commandement et de la conception à la logistique, l'administration et à la fabrication. Dans l'esprit de la charte du Bassin Parisien, les réseaux de villes (Reims-Troyes-Chalon ; Orléans-Blois-Tours ; Rouen-Caen-Le Havre) n'occupent pas de place particulière ni dans une filière, ni dans la hiérarchie des fonctions productives : ils sont appelés à se développer de façon autonome, protégés de la capitale par le glacis périphérique de l'Ile de France. Si la charte du Bassin Parisien conserve la notion d'équilibre et de répartition chère aux créateurs de la DATAR, elle laisse néanmoins de côté la notion de division spatiale du travail qui fondait les réflexions de 1963.

Les rédacteurs du SDRIF ne manifestent pas ce souci d'équilibre entre l'Ile de France et les régions du Bassin Parisien, et pour cause : leur intérêt est centré sur la région capitale. Mais à l'intérieur de celle-ci, on découvre une pensée de l'espace fortement hiérarchisée, entre les pôles de commandement et de conception de premier rang (direction du système productif), les pôles de production de haut niveau, les pôles de son rang, les zones d'habitat dense, les espaces protégés, etc. A la pensée de la répartition et de l'équilibre se superpose une pensée de la polarisation et de la hiérarchisation des territoires les uns par rapport aux autres. Le SDRIF se situe, en ce sens, dans la parfaite continuité des différents schémas d'aménagement de la région parisienne, qui pensent l'espace en termes de pôles et de réseaux de transports (télécoms, Eole, Météor, RER...). Mais tout se passe comme si le souci de répartition qui existait encore dans une région en voie d'urbanisation dans les schémas précédents avait totalement disparu au profit d'une pensée hiérarchique de l'espace : il ne s'agit plus de chercher l'équilibre, il s'agit de penser la polarité selon une échelle des valeurs -qui est à peu près celle du système productif.

La Charte du Bassin Parisien d'une part, le SDRIF d'autre part représentent les deux lignées issues de l'aménagement du territoire des années 1960 : la première pense la répartition dans l'espace des fonctions productives au nom de l'équilibre, sans se soucier de la hiérarchie des fonctions au sein du système productif; le second privilégie la hiérarchie des pôles les uns par rapport aux autres, sans se soucier des questions d'équilibre et de répartition des atouts (ou des avantages compétitifs) entre les différents territoire, dès lors qu'ils ne prennent pas rang parmi les « pôles ».

Répartition équilibrée d'un côté, division spatiale du travail de l'autre : entre les deux lignes d'aménagement, les petites villes disparaissent en tant que telles : elles ne sont jamais prises pour ce qu'elles sont mais toujours au nom d'une fonction supérieure qui leur est assignée par les différents documents d'aménagement.

1.3. Ville et territoire urbanisé : une place pour les petites villes dans l'aménagement de la région Ile-de-France

Or, on l'a vu, ces villes ne disparaissent pas pour autant dans un territoire qui s'urbanise. Il est même plutôt surprenant d'en constater la permanence. Mais si la ville demeure, sa relation au territoire se transforme. Il est clair qu'aujourd'hui, ces villes ne jouent plus le rôle de commande « en cascade » qui est traditionnellement dévolu à la cité sur son plat pays. Les « pays de confins » ont depuis longtemps, en Ile-de-France, pris leur autonomie par rapport aux fonctions traditionnelles des villes: si nos villes moyennes de la grande couronne francilienne conservent un rôle de pôle d'emploi et de centre de services, l'extension urbaine qui les entoure ne les alimente plus ou guère. Les fonctions de centralité jouent plus comme un relais de l'extension urbaine que comme un frein à celle-ci : on hésite d'autant moins à acheter un logement dans un petit village que l'on sait qu'à proximité, la ville moyenne dispose d'un lycée, qu'on y trouve les services et les administrations nécessaires à la vie quotidienne.

Dans ces conditions, il est sans doute illusoire, comme le prétendent à la fois le SDRIF et la charte du Bassin parisien, de prendre appui sur ces villes pour freiner ou suturer l'hémorragie urbaine en grande couronne. Ces villes jouent un rôle paradoxal de centralité périphérique par rapport à leur environnement urbanisé : elles constituent des points d'appui de l'étalement urbain plutôt que des points de suture de celui-ci. C'est donc à partir de cette fonction de centralité périphérique qu'il convient de penser les partis-pris d'aménagement sur ces villes : non plus par la restauration nostalgique d'une ville compacte mais plutôt par l'établissement de liens d'interdépendance entre la ville et son territoire.

Le problème de l'interdépendance entre ville et territoire, dans cet espace particulier des franges franciliennes réside bien dans l'interférence de deux types d'espaces qui déterminent deux types de fonction des petites villes de la grande couronne francilienne. Le premier espace c'est celui du bassin d'emploi traditionnel de la petite ville : il est plus ou moins étendu selon les villes -étalé le long des voies de communications vers l'Oise pour Persan et Beaumont, vers le Loiret pour Etampes, il est circulaire mais en expansion pour Montereau, plus compact pour Rambouillet- et fonctionne dans une relation traditionnelle d'un pays à son chef-lieu de canton -ou sous-préfecture dans le cas d'Etampes et de Rambouillet. Le second espace se superpose parfois au premier ; il s'en distingue la plupart du temps : c'est le secteur urbanisé polarisé à l'échelle régionale. Cet espace n'a pas de limites aussi claires que le premier et il n'est pas dans une relation de dépendance à la ville proche. Les habitants de cet territoire régionalisé utilisent la ville comme un centre de service, une « nodalité périphérique » plus pittoresque que les grands centres commerciaux et mieux fourni. Ces petites villes ont donc deux fonctions simultanées, dont l'interférence rend difficile les raisonnements d'aménagement en termes de polarisation et d'induction : d'une part, elle maintiennent -renforcent dans certains cas - leur rôle traditionnel de chef lieu ; d'autre part, elles servent de plate-forme de services, relais du desserrement résidentiel francilien.

Il est alors tentant, face aux difficultés de l'aménagement « classique », de se rabattre, comme le fait le contrat de plan interrégional du bassin parisien, sur une logique de développement local, traçant, à partir de ces petites villes, des « espaces de projet ». Mais ces espaces de projets ne peuvent plus, aujourd'hui, être pensés en dehors du devenir régional des petites villes : les schémas classiques du développement local ne peuvent pas s'appliquer de façon mécanique à Etampes, Persan, Beaumont ou même Montereau¹¹. Ces villes et leur territoire échappent en effet aux règles admises du développement endogène et du développement exogène qui sont les deux piliers du développement local.

S'agissant du développement endogène, il suppose l'existence de liens et d'intérêts communs à la ville et à son territoire : une culture, une identité, des activités économiques partagées, la perception commune d'un espace pertinent. Aucun de ces éléments ne relie aujourd'hui ces villes à la partie « régionalisée » de leur territoire : les cultures sont manifestement différentes entre les anciens résidents des centres historiques, les nouveaux venus installés dans des logements sociaux et les familles pavillonnaires qui développent en périphérie; l'identité reste forte pour la plupart de ces villes mais il n'est pas certain qu'elle soit partagée par les habitants de leur périphérie proche : il semble, à l'inverse, qu'une partie du desserrement de Montereau par exemple, soit dû à l'image que la ZUP de Surville fait peser sur la

¹¹ Nous excluons Rambouillet de cette liste, qui est manifestement en meilleure position que les autres, pour des raisons exposées plus haut.

commune¹² ; à l'évidence, ces villes -Persan, Beaumont et Etampes en tout cas- ne partagent pas les mêmes intérêts économiques que leur périphérie et ne sont pas liées à celles-ci par des activités déterminantes; enfin, la perception de l'espace est manifestement différente entre les habitants d'un bassin d'emploi de proximité et ceux qui, sur le même espace ou un espace proche appartiennent à un bassin d'emploi de niveau régional. La notion de développement endogène paraît donc difficile à concrétiser, même aux franges de l'Ile de France -alors que l'on repère toujours l'existence de « pays de confins »¹³.

Il en est de même pour le développement exogène : les territoires de ces villes, situés en Ile de France, sont en concurrence parfois difficile avec leurs voisins d'autres régions du bassin parisien ; mais ils subissent surtout les effets du polycentrisme en Ile de France¹⁴ sans y participer vraiment. Ces villes, en effet, sont de second rang (voire de troisième) par rapport aux pôles régionaux (Villes nouvelles, Roissy...) ; elles ne sont pas non plus à la hauteur de Meaux et Mantes, promues pôles régionaux par la grâce du SDRIF. Il n'est donc pas possible pour elles d'adopter une position concurrentielle par rapport à l'orientation générale du quadrant dans lequel elles se situent, et ceci, d'autant plus qu'il semble que l'heure n'est plus à la diffusion spatiale des emplois mais au contraire à la concentration sur les pôles existants¹⁵.

On voit dès lors se dessiner les deux enjeux de l'aménagement du territoire pour les petites villes de la ceinture francilienne : un aménagement à deux échelles au moins, (re)constituant des interdépendances de proximité entre la ville et son territoire urbanisé, afin de préserver ses chances à une centralité urbaine; mais articulé à une échelle de niveau régional, dont l'enjeu serait de valoriser les spécificités de ces villes, de les appuyer pour mieux s'intégrer dans le jeu régional, ou pour faire valoir leurs avantages compétitifs à cette échelle. En ce sens, on rejoint les réflexions de P. Beckouche et F. Damette : l'enjeu est moins l'aménagement de nouveaux espaces que la liaison des espaces existants de façon que chaque territoire profite de la dynamique d'ensemble.

Le principal avantage comparatif (potentiel en tout cas) de ces villes réside dans leur ancrage territorial: leur (ré)insertion dans l'espace régional passe donc sans doute par leur réarticulation à leur territoire.

Reste à savoir si les outils d'aménagement existants peuvent répondre à cet enjeu.

¹² Il n'est pas certain d'ailleurs que l'entité communale soit pertinente pour expliquer la sociologie de Montereau : les habitants du centre ville sont sociologiquement plus proches de ceux des communes pavillonnaires périphériques que de Surville ; la frontière sociale passe ici entre Surville et le reste du canton de Montereau. On l'a dit, Montereau, ville autonome est sans doute la ville la plus "éclatée" —au sens d'un contraste social interne très accusé.

¹³ Cf. *Les pays de confins*, DREIF, 1994.

¹⁴ P. Beckouche, F. Damette, E. Vire : *Géographie économique de la région parisienne, 1982-1994 : diffusion, polarisation, sélection*. DREIF, novembre 1996 - GEOMEDIA/STRATES

¹⁵ idem.

2. Quels leviers d'aménagement pour les petites villes de la grande couronne de l'Ile--de-France ?

Les conceptions « classiques » de l'aménagement de territoire sont ainsi mises à mal par ce phénomène nouveau que constitue la persistance et la mutation de la ville dans un espace urbanisé. Les réseaux et les équipements constituent les principaux leviers de l'aménagement classique : la poursuite des objectifs de polarisation et d'équilibre s'appuie essentiellement sur la réalisation de voies de communication, de transports en commun et sur la répartition hiérarchisée des équipements, selon la taille et le rang des villes. Or, on l'a dit dans le paragraphe précédent, l'enjeu de l'aménagement consiste désormais à créer des liens entre les territoires de façon que chacun profite -et participe- de la dynamique régionale : cette création de lien doit se conduire aux deux échelles : la réarticulation des villes et de leurs territoires ; l'intégration régionale de ces entités reconstituées. L'examen du levier classique des transports ou d'un levier plus « moderne » en matière d'aménagement urbain en tout cas -les zones franches urbaines- montrent les limites d'interventions toujours empreintes de conceptions traditionnelles.

2.1. Les leviers classiques à l'épreuve des petites villes

Les transports collectifs

Les transports en commun constituent l'un des outils traditionnels de l'action publique. Ils ont cet avantage d'être immédiatement identifiables avec l'intérêt collectif et, de ce fait, systématiquement valorisés par rapport à la voiture. Cette question des transports en commun est essentielle s'agissant des petites villes qui s'inscrivent d'abord dans l'espace régional par le biais des navettes domicile-travail, selon des intensités, il est vrai, variables : moins de 30 % des actifs de Montreuil quittent la ville pour aller travailler alors qu'ils sont près de 70 % à Persan et Beaumont et ceci, en dépit de conditions de transports équivalentes. Etampes et Rambouillet se situent dans une étonnante moyenne, puisque environ 50 % de leurs résidents actifs travaillent à l'extérieur de ces deux communes et que 50 % des emplois sont occupés par des résidents d'autres communes.

Aussi essentielle soit-elle, il apparaît nettement que la question des transports n'est pas pensée comme un levier d'aménagement du territoire au sens où la mise en oeuvre d'une politique de transports chercherait à « introduire une rupture par rapport à un état initial¹⁶ ». En effet, les transports en Ile-de-France restent largement structurés par deux logiques -qui se recouvrent d'ailleurs- : une logique de centralité -le réseau converge sur la capitale régionale- ; une logique domicile-travail -le réseau est calé sur une certaine conception du rythme de vie des salariés, à la fois du point de vue des services et de celui des tarifs. Or cette double dimension est de moins en moins organisatrice de la vie collective dans un univers métropolisé comme celui de la région parisienne. Dans une ville comme Etampes¹⁷, les déplacements scolaires sont à peu près aussi important en volume que les déplacements de salariés : la question de la socialisation des jeunes en dehors de l'école n'est jamais abordée sous l'angle du transport et des déplacements. La logique domicile-travail (ou école-domicile) domine la conception des réseaux de transports, en Ile-de-France en tout cas, et aux franges en particulier. Le transport en commun ne retrouve, pour partie, son rôle de support de sociabilité que dans l'hyper-centre de l'agglomération, là où la régie des transports joue l'hédonisme et la pérégrination urbaine comme vecteurs de communication; et, ponctuellement, dans certaines communes -villes nouvelles d'Evry ou de Cergy- qui ont fait de la mobilité interne et de l'accessibilité des équipements une priorité politique¹⁸.

S'agissant d'Etampes, l'organisation du réseau de transports participe, pour partie, de la « marginalisation » relative de la ville par rapport à son territoire : les principaux flux sont orientés à l'échelle régionale -qui donne à la ville une fonction de plate-forme avec rupture de charge (véhicule individuel-transport collectif)- ou selon une stricte logique d'horaires scolaires. L'articulation entre les deux échelles est faible, et surtout, entièrement indexée sur la fonction domicile-travail ou domicile-école. Les transports ne constituent pas un levier, c'est le moins que l'on puisse dire, qui permettrait à Etampes d'affermir une position de centre de vie par rapport à son territoire. Or il y a là un enjeu de taille -si l'on souhaite maintenir et développer une vie urbaine à Etampes. Cet enjeu n'est d'ailleurs pas déconnecté d'enjeux régionaux, puisque les transports pour une large part, sont de niveau régional en Île-de-France -et qu'il s'agit de transports urbains. Or des adaptations locales sont possibles comme le montre l'exemple du Val d'Oise ou du tramway de la Seine-Saint-Denis-dans des territoires plus densément urbanisés il est vrai.

¹⁶ Agnès Desmarest, intervention au séminaire « petites villes en Île-de-France, 22 octobre 1996.

¹⁷ Exemple abordé dans le cadre du séminaire.

¹⁸ *Les mobilités de reproduction à Cergy*, Rapport intermédiaire, ACADIE-PLAN URBAIN, 1997.

Le nouveau zonage urbain

Le thème des zones issues du pacte de relance pour la ville a été développé à partir de Persan¹⁹. Pour les acteurs locaux, il s'agit d'abord d'une déception : le périmètre, étroitement circonscrit au quartier du Village à Persan (4300 habitants, près de la moitié de la commune), leur paraît trop restreint pour apporter une aide réelle au développement de la commune.

Cette déception relative à l'étroitesse du périmètre permet de mettre en lumière une deuxième caractéristique des « leviers » de l'aménagement du territoire dans un contexte de métropolisation : le découplage entre la forme de l'intervention et sa finalité. La zone de redynamisation urbaine (ZRU) et la Zone Franche Urbaine (ZFU) illustrent cette plasticité de l'outil au contexte : conçues au plan national sur la base d'un calcul statistique des handicaps comparés des quartiers sensibles, elles sont destinées au « fond du panier » et visent un objectif de compensation : plus les handicaps sont intenses (mesurés au moyen de l'indice synthétique d'exclusion), plus les avantages octroyés sur les prélèvements obligatoires sont importants, de façon à conférer un avantage compétitif au territoire. L'application des ZFU et des ZRU au territoire francilien s'est faite avec difficultés : un premier classement national des sites sensibles excluait la quasi totalité des quartiers francilien traditionnellement inscrits au titre de la politique de la ville, du fait de leur richesse relative par rapport aux zones similaires du reste du pays. Il a fallu une session de rattrapage pour que le dispositif soit appliqué en région parisienne -comme une dérogation dans un système déjà dérogatoire.

Au delà de ces débuts difficiles, il apparaît que selon le contexte et la nature du périmètre retenu, la fonction du zonage peut varier considérablement. A Persan, circonscrite au quartier du Village, la ZRU n'est pas un outil de redéveloppement économique mais se présente essentiellement comme un moyen de maintenir les services marchands existants dans le quartier. Les élus de Montereau, en revanche, pensent que la ZFU constitue une chance de rendre attractive une zone d'activité qui peine à se remplir.

Si l'on compare les deux cas, on imagine mal comment la ZRU de Persan pourrait atteindre son but affiché, celui de la réduction du chômage dans le quartier du Village. D'abord parce que les prévisions nationales les plus optimistes font état d'une capacité nette de création d'emploi dans les zones franches de l'ordre de trente postes par an. Mais surtout parce que la question du rattrapage se pose à Persan, à une tout autre échelle que celle de la commune, du fait de l'extrême dissociation entre domicile et travail : moins de 35 % des actifs de Persan travaillent au sein de la commune, plus de 20 % se rendent à Paris et dans la petite couronne. La création d'emploi pourrait-elle profiter aux habitants ? Rien n'est moins certain puisque 6 emplois sur 10 sont occupés par des résidents extérieurs à la commune (dont 20 % viennent du canton et 25 % du département voisin). Persan se trouve donc dans cette situation, typique des petites villes de la grande couronne parisienne: réservoir d'emploi -en réduction

¹⁹ Intervention de Marie-Line Meaux, au séminaire «petites villes en Île-de-France, 22 octobre 1996.

cependant- pour un bassin d'emploi de proximité (qui englobe l'Oise) et cité dortoir pour des salariés de la zone centrale de l'agglomération. La ZRU n'est manifestement pas à l'échelle de ce phénomène d'intégration métropolitaine des quartiers d'habitat social.

Deux usages peuvent alors être envisagés, pour ce nouveau zonage dans le contexte métropolitain : celui qui se profile à Persan et celui qui est espéré à Montereau. A Persan, la ZRU est un outil destiné au petit commerce de proximité pour lui donner les moyens de se maintenir dans un environnement déprimé et fortement concurrentiel, caractérisé par une grande mobilité des habitants salariés. A Montereau, la ZFU doit servir à remplir une zone d'activité, et donc à maintenir le rôle de pôle d'emploi pour un bassin de proximité : ici encore, il n'est pas certain qu'elle permette de réduire significativement le chômage qui frappe les actifs de la ZUP de Surville (près de 20 %) ; en effet, les actifs résidents -même s'ils sont 70 % à travailler sur place- n'occupent que 45 % des emplois de la commune, alors que le taux de chômage des actifs de Surville s'établit à 19 % (chiffres de 1990).

Il est donc peu probable que ce zonage, censé réduire la fracture urbaine et sociale -donc lutter contre l'éclatement de la ville- atteigne cet objectif. Les deux villes de l'échantillon concernées connaissent en effet des situations comparables, au delà des oppositions apparentes. Dans les deux cas, le « quartier sensible » est le produit d'une logique d'aménagement régionale dont le peuplement et la gestion échappent pour la plus grande part aux autorités locales. La mobilité des uns et la sédentarité des autres ne doit pas faire illusion : elles n'empêchent pas que, dans les deux villes, moins de la moitié des emplois soient occupés par des actifs résidents. C'est simplement sa plus grande intégration régionale qui permet à Persan de connaître un taux de chômage inférieur à celui de Montereau. Tout se passe comme si la réduction de la fracture interne de la ville passait non pas par l'imposition d'une compacité illusoire (rapprocher les emplois du domicile) mais, au contraire par un éclatement externe accru : l'encouragement donné aux habitants à aller chercher des emplois toujours plus loin à l'échelle de la région Ile de France.

2.2. L'épuisement du keynésianisme

Cet aperçu rapide du fonctionnement des « leviers » d'aménagement du territoire montre deux enjeux actuels de celui-ci face à la métropolisation : l'esprit keynésien qui préside toujours, quelle que soit la forme adoptée, à la mise en oeuvre de ces leviers semble perdre de son efficacité ; cette perte d'efficacité est en partie due à la déconnexion entre la forme et la finalité de l'intervention.

Le rôle d'aménageur de l'Etat s'appuie sur deux leviers permanents, celui de l'induction et celui de la compensation. L'induction consiste à doter d'outils de développement les « pôles » destinés à devenir les locomotives du territoires environnant; la compensation consiste à offrir des avantages aux territoires exclus des effets d'entraînement desdits pôles. Ironie de

l'histoire, les petites villes de la grande couronne francilienne illustrent parfaitement l'annulation réciproque que tendent aujourd'hui à produire l'induction et la compensation. Les petites villes de la grande couronne francilienne sont victimes de la préférence française (mais est-elle un apanage national?) pour la voiture et la maison individuelle. Leur convocation sur la scène de l'aménagement du territoire francilien est le résultat du discours de dénonciation des méfaits de l'automobile et de la maison individuelle. L'abandon progressif de la notion de ville trait d'union est la conséquence de l'incapacité de penser le développement urbain autrement qu'en termes d'investissement -infrastructure et construction immobilière.

En effet, l'aménagement du territoire est pris en contradiction entre l'enjeu de maîtrise des phénomènes et celui d'entraînement de l'activité économique par effet multiplicateur. De ce dernier point de vue, les responsables de l'aménagement du territoire cherchent avant tout les moyens susceptibles d'entraîner des effets positifs sur l'activité économique. L'aménagement du territoire reste, en France, l'un des principaux refuges d'une alliance historique entre le fordisme et le keynésianisme, dans lequel il revient à la puissance publique d'organiser la distribution des facteurs de production de telle façon qu'elle facilite la production de masse. Les deux principaux leviers classiques sont les déplacements -automobiles d'abord, collectifs ensuite- et la construction immobilière -individuelle d'abord, collective et publique ensuite. La route, le rail, le bâtiment continuent de structurer la pensée de l'aménagement du territoire. Ceci ne tient d'ailleurs pas uniquement à un archaïsme culturel des responsables de l'aménagement mais aussi à la façon dont sont pensés les leviers d'intervention de l'Etat : celui-ci agit comme financeur et maître d'ouvrage et cette compréhension du rôle de la puissance publique s'applique aussi aux conseils régionaux. Dans cette acception, le territoire n'est pas intégré comme une donnée particulière de l'aménagement mais plutôt comme le support d'un exercice sectoriel, comme une étendue vide ou désordonnée, devant recevoir l'agencement ordonné tel que le projette la puissance publique. On pourrait objecter à ceci que la puissance publique a appris, au cours des trente ou vingt dernières années à opérer des distinctions entre différents types de territoires : les "pôles", les bassins en crise, le rural désertifié, les petites villes, naguère les métropoles d'équilibre -mais il ne s'agit là que de catégories a priori, nécessaire à l'énonciation d'un discours sur l'action qui n'ont en fait pas plus de réalité que, dans un autre domaine, les catégories de l'action sociale -personnes âgées (autonomes ou dépendantes, parent isolé, chômeur de longue durée, mal logé ou sans domicile fixe). Ces catégories ne signalent pas la prise en compte de l'épaisseur territoriale mais s'énoncent par référence à une « moyenne territoriale » implicite -de la même façon que la dénonciation symétrique des grands ensembles et des pavillons se réfère à une densité idéale de la ville.

Il revient donc à l'Etat, dans l'esprit des aménageurs, d'ordonner et d'irriguer ce territoire inerte ou désordonné. Pour cela, les infrastructures et les différentes incitations à la construction constituent les leviers les plus évidents. L'équation semble solidement établie qui lie entre eux la croissance des déplacements (plus la société est mobile, plus elle est dynamique) et la progression régulière du nombre de logements individuels (qui serait censée répondre à une demande sociale). Satisfaire l'aspiration des ménages et favoriser les dynamiques productives implique toujours la réalisation d'infrastructures de transport, collectif ou individuel, d'équipements, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

Mais il est certain que ceci ne procure qu'une illusion de maîtrise : tout laisse à penser que, ce faisant, la puissance publique ne se situe que dans un laisser faire prenant les apparences de la volonté collective -même si l'aménagement du territoire s'autorise (c'est là l'une de ses légitimités premières) un rôle redistributif dans l'espace, sinon des activités, du moins des équipements et des services (encore que pour ces derniers, la plupart des services public suivent une logique autonome, selon des principes de gestion prévisionnels). Aussi, pour donner plus de force à leur discours sur le territoire, les aménageurs sont-ils, en permanence, conduits à dénoncer ce qu'ils contribuent à produire: ainsi des déplacements, dont le développement permanent n'a d'égal que la déploration non moins permanente des coûts et déséconomies d'échelles qu'ils entraînent; ainsi du développement de l'habitat, que la puissance publique encourage toujours (avec de moins en moins de succès il est vrai) pour mieux en dénoncer les conséquences insupportables en termes de coûts collectifs et de consommation de l'espace.

Cette logique keynésienne correspond à la façon dont la puissance publique se représente son rôle en matière d'aménagement du territoire : une fois décidés les partis d'aménagement, une fois tracées les grandes lignes du devenir du territoire, il ne reste plus qu'à choisir le levier technique le mieux adapté à la situation que l'on doit traiter: induction ou compensation, politique distributive ou redistributive. La répartition des équipements, la planification routière et des transports, l'affectation des enveloppes destinées à la construction neuve et la production de documents d'urbanisme procurent à la puissance publique un sentiment de maîtrise, analogue au conducteur d'un véhicule: on tient le volant, on appuie sur le frein, l'accélérateur ou l'embrayage selon le résultat que l'on vise.

Ceci fonctionne sans doute dans un espace marqué par une hiérarchie calquée sur la division spatiale du travail et par le fordisme -production de masse, consommation de masse. La fonction des espaces, dans un tel contexte, est clairement fixée, participant à la division spatiale du travail. L'interdépendance, on l'a dit, est de nature organique. Ceci marche beaucoup moins dans l'espace actuel marqué par le rétrécissement des bases de la production et par des systèmes hiérarchiques plus diffus -dont la progression ne se calque pas systématiquement sur la taille des unités urbaines (à l'échelle d'une région comme l'Ile de

France en tout cas). Tout se passe comme si on assistait, dans ce contexte, à une autonomisation des outils par rapport aux objectifs qui les ont fondés: la forme d'une intervention importe tout autant que son contenu. Ceci conduit, sans doute, à un changement de nature dans l'exercice d'aménagement du territoire : il ne s'agit plus seulement de doter la ville des équipements, des logements et des moyens de communication adaptés à ce que l'on pense être sa place dans la division spatiale du travail, il s'agit surtout de travailler finement les modes d'application de ces outils en fonction de la situation complexe de la ville. Comme l'exprime plus savamment Jean Louis Guigou : « l'intérêt général procédural l'emporte sur l'intérêt général substantiel »²⁰.

2.3. De l'investissement au fonctionnement

Comment, alors, concevoir l'exercice pratique d'aménagement du territoire, sachant que les outils ne peuvent guère varier ? Si le registre de l'investissement reste nécessaire -ne serait-ce que par son caractère symbolique d'une puissance publique bâtisseuse- celui du fonctionnement, de la gestion urbaine ordinaire, devient stratégique. Elle l'est d'autant plus que, traditionnellement, l'investissement et le fonctionnement se conçoivent à des échelles différentes. L'investissement, c'est le domaine du « macro », de la décision stratégique, du geste « fort » dont l'accomplissement même produit une transformation; le fonctionnement, c'est l'échelle municipale ou celle du département -plus rarement celle de la région- celle de la communauté de base, tentant de préserver son autonomie face aux logiques qui la dépassent et qu'elle subit. Logiquement, les outils de ces deux registres sont déconnectés. Leur seul espace de rencontre réside éventuellement aux deux extrémités de la hiérarchie urbaine : au plus bas, avec la notion de développement local, au plus haut, dans les pôles d'excellence où la qualité de la gestion urbaine est considérée comme stratégique. Or on voit comment, dans l'exemple des transports collectifs, la question de la gestion quotidienne revêt aujourd'hui une importance décisive: le développement des systèmes d'interdépendances entre la ville moyenne et son territoire ne passe pas tant par un accroissement quantitatif de l'offre que par l'adaptation fine de celle-ci à des pratiques sociales de déplacement qui s'éloignent des schémas stables des navettes domicile-travail ou domicile-école. Le cas de Persan et Beaumont est encore plus parlant, où l'on constate un double phénomène contradictoire : une très grande mobilité des adultes salariés, liée à l'activité ; un enclavement non moins fort des jeunes du fait d'une offre de déplacements déficiente et inadaptée. On a là un exemple parfait du découplage entre investissement et fonctionnement : l'investissement se fonde sur un principe général de division spatiale du travail et participe à l'approfondissement de celle-ci ; le fonctionnement ne permet pas de mettre à jour des liens

²⁰ In *France 2015: quels enjeux pour le territoire français dans l'Europe de demain ?* —

d'interdépendances nouveaux susceptibles de refonder la centralité des villes moyennes de la grande couronne francilienne.

L'efficacité des leviers d'aménagement du territoire dépend de la façon dont ils sont accompagnés par les acteurs locaux, de la façon dont ils se coulent dans le contexte local. La restauration des liens d'interdépendance entre une ville et son territoire ne passe pas par un accroissement des signes de la centralité mais par l'intensification des prestations concrètes que la ville propose à son territoire. Ici, un IUT pourra se révéler nécessaire ; là, ce sera plutôt un lycée professionnel qu'il s'agira de dynamiser pour lui permettre de jouer un rôle structurant à l'échelle du bassin d'emploi ; ailleurs, il faudra peut-être chercher des réponses à la recherche de logement autonomes pour les enfants des cités pavillonnaires environnantes ; ailleurs encore, la résolution des problèmes de chômage passera par une analyse plus stratégique du quadrant dans lequel la ville est insérée. Tout ceci relève-t-il du développement local ? Pas seulement : le devenir des petites villes de la grande couronne francilienne passe par une confrontation permanente des outils nationaux, des dynamiques régionales et des spécificités locales.

Quels peuvent être les acteurs et les formes de la régulation politique d'une telle stratégie d'aménagement du territoire ?

3. Quelle régulation politique ?

Les difficultés de l'aménagement du territoire en Ile de France, tant dans le registre du parti-pris que dans celui de la mise en oeuvre des outils d'aménagement mettent en lumière l'enjeu de la régulation politique. Qu'avons nous, jusqu'à présent, formulé? D'abord que la perception de la ville par les aménageurs du territoire, dans un espace métropolisé, n'était plus réductible à l'assignation d'un nombre limité de « fonctions » qui cerneraient sa place dans un système ordonné de division spatiale du travail. Notamment, le géographisme qui définit le rôle des villes par leur taille, leur place dans le tissu urbain et dans le système productif atteint ses limites en Ile-de-France : la position de la ville dépend du système d'interdépendance qu'elle entretient avec trois échelles au moins : celle des communes limitrophes, celle de son « bassin d'emploi » de proximité, celle du quadrant -ou secteur angulaire régional- dans lequel elle se situe. Dès lors, les outils traditionnels, ajustés et agencés selon ce principe fonctionnel deviennent contre-productifs : tenter de conférer un avantage comparatif à une ville pour résorber le chômage par exemple risque d'apparaître vain dans un système où plus de la moitié des actifs sont employés à l'extérieur de la commune et où plus de la moitié des emplois sont occupés par des actifs résidant ailleurs. Le caractère monoscalaire des outils les condamne, au mieux, à la neutralité : ce ne sont plus, au sens propre, des leviers. Il faut donc tenter de penser des outils d'aménagements dont la forme importe autant que la finalité ceci afin de rétablir l'équilibre entre fonctionnement et investissement.

Ces deux constats conduisent à interroger le système politique francilien, et ses conséquences sur les villes moyennes de la grande couronne: si la position d'une ville dépend de sa capacité à articuler plusieurs échelles et à intégrer la gestion comme dimension fondamentale de son développement, quelle est l'instance politique susceptible de résoudre cette équation ? Ne faut-il pas profiter de la dynamique métropolitaine pour remettre en question une architecture institutionnelle jugée inadaptée par des observateurs toujours plus nombreux ?

Autrement dit, si la ville est éclatée, n'est-ce pas tout simplement parce que les espaces de représentation et de décision politique ne sont plus à l'échelle du phénomène urbain ?

3.1. Les spécificités de la régulation politique francilienne

Vue à travers le prisme des petites villes, la régulation politique francilienne apparaît comme singulièrement enchevêtrée, voire illisible. Trois caractéristiques permettent de rendre compte de cette complexité apparente.

Cet espace urbanisé -la région Ile de France correspond à peu près à l'aire urbaine de Paris- est, comparé à d'autres régions urbaines, politiquement immature. Tout se passe comme si, dans la stratification institutionnelle, l'Ile de France avait sauté une étape. La réforme de 1966 a constitué un choc dont les institutions locales semblent ne s'être pas véritablement relevées. Le redécoupage en 8 départements s'est fait sur des bases plus partisans qu'objectives. Tout se passe comme si l'on avait, pour des raisons compréhensibles, abandonné l'antique principe générateur des départements -l'accessibilité du chef-lieu- mais qu'on n'avait pas trouvé de logique de remplacement, donnant une légitimité nouvelle à cet espace. Ceci a contribué à désagréger des traditions politiques locales, sans véritablement en produire de nouvelles, créant des espaces publics avortés. Or, le département, même s'il est aujourd'hui dénoncé comme obsolète, a néanmoins constitué, historiquement, le creuset d'apprentissage du jeu politique et de l'intercommunalité. La première couche de coopération intercommunale s'est, autant en milieu rural qu'en milieu urbain, développée sur la base du canton, sous l'impulsion de conseillers généraux maires du chef-lieu. Tout se passe comme si une partie de cet apprentissage s'était perdu en Ile de France, dont l'histoire institutionnelle serait en permanence à refaire.

La deuxième caractéristique francilienne est celle de l'urbanisation continue et de l'unité de l'agglomération qui tendent à interdire la spécialisation de fait qui caractérise aujourd'hui l'interférence des autorités locales en France. Tout se passe comme si l'espace n'était plus suffisamment diversifié pour permettre aux quatre niveaux d'autorité politique qui interviennent dans le territoire de la région de trouver leurs marques et leur créneau spécifique. Dans les régions françaises, on trouve la plupart du temps un partage du territoire entre les communes, les départements et les régions : les grandes villes s'autogouvernent, en accord plus ou moins parfait avec les communes de leur couronne ; la région développe une politique des villes moyennes tandis que le département s'intéresse aux pays ruraux et aux bourgs chefs-lieu de canton. Rien de tel en Ile de France, où tous les pouvoirs sont précipités dans un urbain indifférencié : la spécialisation thématique ne permet pas que se dégagent des légitimités spatiales clairement identifiables. Tous les pouvoirs interviennent sur les mêmes espaces : la concurrence et l'imbrication des autorités est plus forte qu'ailleurs par défaut de spécialisation possible.

La troisième caractéristique francilienne réside dans le particularisme de l'Etat : il joue, dans cette région, un double jeu permanent, à la fois acteur national et acteur local. Il est acteur national dans la mesure où, stratégiquement, l'Ile de France constitue un enjeu national mais aussi parce qu'il s'agit de la région capitale. Ce double jeu donne aux grands corps de l'Etat une assise et un pouvoir sans commune mesure avec ceux dont ils disposent dans les autres régions : l'Ile de France est le terrain d'aventure privilégié de la haute fonction publique nationale, dans une relation de circuit court au pouvoir politique national. Par contrecoup,

l'Etat local est faible : les préfetures et les services déconcentrés n'ont ni la marge de manoeuvre, ni la capacité de décision que leurs collègues peuvent se permettre en province. Cette faiblesse de l'Etat local contribue à l'immaturité politique du pouvoir local : entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales, le dialogue quotidien ne s'établit pas, ou mal. Or celui-ci est indispensable si l'on souhaite justement affiner les outils d'aménagement, comprendre les logiques territoriales, confronter les points de vue. Le signe le plus évident de cette carence du débat local est la très grande difficulté à conduire, en Ile de France des politiques contractuelles. L'exemple de la politique de la ville est frappant qui voit, le plus souvent, le contrat de ville réduit à une simple enveloppe de subvention, à la discrétion des communes : dans ce registre de lutte contre l'exclusion sociale et spatiale, le dialogue Etat-collectivité locale ne se renoue que grâce aux grands projets urbains qui portent l'empreinte directe du sceau de l'Etat central.

3.2. Les débats sur la régulation politique en Ile de France

Ces caractéristiques métropolitaines mettent certainement à l'épreuve le système politico-administratif territorial français, en montrant combien il a été conçu dans une perspective de fonctionnement urbain « moyen » - une ville chef-lieu, des sous-préfetures, des pays ruraux satellites- et qu'il patine dès qu'il se trouve confronté à des situations extrêmes. Pour autant, la situation métropolitaine de l'Ile de France jette une lumière particulière sur les débats actuels relatifs à la transformation des formes du pouvoir local. L'exemple des petites villes, encore une fois, se révèle particulièrement illustratif.

Les débats sur la structuration du pouvoir local portent, en France, sur deux registres : l'espace pertinent du politique et la forme du pouvoir territorial.

L'optimum dimensionnel

Déjà problématique dans d'autres régions française, la notion d'optimum dimensionnel ou territorial constitue, en Ile de France, la bouteille à l'encre des débats institutionnels. Si l'on admet que l'institution produit tout autant son territoire qu'elle est produite par lui, on trouve, en France, deux figures de l'optimum dimensionnel s'agissant de la question urbaine :

- * le canton, on l'a dit, a constitué, y compris en milieu urbain, le cadre classique de l'intercommunalité de services. Il ne s'agit pas d'un pouvoir supra-communal, il propose plutôt une commodité et une économie d'échelle qui permettent aux communes d'amplifier leur rôle traditionnel de prestataire de services à la population.
- * l'agglomération, dans un rapport complexe entre le centre et la périphérie, a progressivement émergé depuis trente ans comme un espace politique de deuxième type, permettant de traiter de questions supra-communales telles que le développement économique.

Ces deux territoires ne sont pas plus pertinents l'un que l'autre. Ils ont une certaine pertinence quant à l'objet qu'ils veulent traiter. L'intercommunalité de services correspond au prolongement de la commune, c'est-à-dire à l'administration quotidienne de la communauté politique, fondée sur une reconnaissance mutuelle d'appartenance -symbolisée par la municipalité et l'unité de gestion. L'intercommunalité d'agglomération correspond à un autre type de citoyenneté, celui du « citoyen situé » dans les rapports de production et de consommation. L'agglomération n'est donc pas plus « pertinente » que l'intercommunalité cantonale, elle traite d'autres thèmes que la première.

Dans les grandes villes de province, un certain *modus vivendi* s'est instauré entre ces deux formes de coopération intercommunale, entre ces deux optima dimensionnels. Ce *modus vivendi* n'a rien de satisfaisant pour l'esprit français, tant il est variable selon les sites, mais il permet de concilier pragmatiquement -ou en tout cas, il tente de le faire- l'espace pertinent du citoyen politique et l'espace pertinent du citoyen « situé ». La proposition des maires des grandes villes de France de créer des autorités d'agglomération élues au suffrage universel et cumulant, sur leur territoire, des compétences d'origine régionale (planification et développement économique), départementale (action sociale), communale (urbanisme, logement) n'est rien d'autre que la volonté de trouver un lieu commun ou faire coïncider la représentation de la citoyenneté politique et celle de la citoyenneté située.

Mais ce modèle, on le comprend, s'applique avec difficulté à l'Ile de France. L'échelle du citoyen situé est à l'évidence la région tout entière -voire, si l'on veut tout englober, les « franges franciliennes ». Faire coïncider cet espace avec celui du citoyen politique relève de la gageure : l'agglomération est, pour l'heure, politiquement introuvable en Ile de France.

Rien d'étonnant, alors, à cette permanence de la commune en Ile de France : elle continue de constituer une référence obligée, alors que la raison technique ou l'objectivité scientifique en prédisent sans cesse la disparition. Les maires des villes étudiées dans le cadre de cette recherche ne considèrent pas la région comme un espace particulièrement pertinent, ni pour eux mêmes, ni pour leurs administrés. Selon le maire de Persan : « la dimension régionale ne constitue pas une préoccupation quotidienne, le rapport à Paris est limité aux déplacements des actifs qui y travaillent »²¹.

Selon que l'on met l'accent sur l'un ou sur l'autre des deux territoires pertinents précédemment évoqués, on mettra l'accent sur l'une ou l'autre des deux formes de régulation institutionnelle traditionnellement évoquées à propos de la ville.

²¹ Intervention lors du séminaire « petites villes en Île-de-France », 20 novembre 1996.

Dans une perspective de rationalisation à l'échelle du citoyen situé, il s'agit de créer un « Gargantua », une institution d'agglomération « attrape-tout » -proche du souhait des maires des grandes villes de France. A l'opposé, insister sur l'importance du territoire de gestion des services pour une communauté politique peut conduire à un consumérisme urbain: certains modèles politiques mettent en avant le modèle du « public choice », dans lequel les communes d'une même agglomération sont en concurrence et où les citoyens « votent avec leur pied », choisissant leur commune de résidence en fonction de la qualité des services, de l'environnement, etc.

A l'évidence, le Gargantua n'a jamais vu le jour en Ile de France, sauf, un temps, sous l'impulsion de l'Etat, au travers du district de la région parisienne. A l'opposé, le modèle de la concurrence pure et parfaite entre les communes ne fonctionne plus dès lors que, pour une large part, les services qu'elles dispensent dépendent de maîtrises d'ouvrage régionales ou nationales : RATP, SNCF, grands organismes de logement social, etc...

Dans les autres agglomérations françaises, des arrangements, toujours originaux, peuvent se faire entre l'échelle communale et l'échelle de l'agglomération, préservant une certaine capacité du politique à cette échelle sans pour autant gréver trop lourdement l'autonomie de la première. Un tel dialogue n'existe pas en Ile de France, faute d'interlocuteurs.

La forme du pouvoir territorial

Une distinction désormais classique²² oppose, s'agissant de la forme du pouvoir territorial, le « gouvernement » à la « gouvernance ». Le gouvernement renvoie à une forme politique stable, clairement identifiée dans ses limites et ses pouvoirs, dotées de compétences lisibles et d'une légitimité politique. La gouvernance renvoie à un mode d'exercice du pouvoir fondé sur des réseaux d'acteurs en interaction permanente, une relative illisibilité de la forme institutionnelle et des circuits de décision, assortis d'une marginalisation relative du politique.

L'Ile de France voit coexister, à deux échelles, gouvernement et gouvernance : le niveau régional est celui de la gouvernance, où se retrouvent l'Etat, le conseil régional, les grands barons politiques patrons de départements, les grands acteurs économiques publics et privés : transport, logement, télécoms; le niveau communal demeure celui d'un gouvernement municipal quasiment intact dans son principe mais peu étendu dans la réalité de son pouvoir, si ce n'est un pouvoir de résistance.

²² Le Galès, P. La gouvernance urbaine, *Revue française de sciences politiques*, mars 1995.

Un tel système favorise le découplage flagrant entre les deux territoires mentionnés plus haut : pour les élus municipaux, assis sur leur légitimité électorale et la représentation de leur territoire, l'échelon régional est celui de la contrainte, de la décision brutale aux conséquences non maîtrisables. Hormis pour les quelques communes qui ont la chance de se trouver dans des pôles de haut niveau économique, l'horizon régional est illisible voire inaccessible. Par exemple, le conseil régional ou les grands organismes régionaux de logement social sont absents des propos des élus des villes étudiées : on n'en parle que pour mieux valoriser l'esprit de résistance de la communauté locale. En revanche le conseil général et l'Etat local se trouvent valorisés comme des partenaires proches de la commune, lui permettant de consolider son assise politique au lieu de la saper.

Cette opposition exacerbée entre gouvernance régionale et gouvernement local est caractéristique de l'Ile de France. Elle montre combien la question de la forme institutionnelle ne se règle pas facilement dans une agglomération de plus en plus polycentrique et interdépendante. Faute de prise sur l'échelle régionale, le politique se replie sur ce qu'il maîtrise : son territoire, ses compétences. Il devient alors facile de taxer les élus municipaux d'égoïsme et d'étroitesse d'esprit, alors que tout le système de gouvernance métropolitain les invite à se désintéresser de cette échelle.

3.3. Des ouvertures possibles

Vue par les communes, il est certainement souhaitable de parvenir à une forme plus stable et plus claire de « gouvernement métropolitain » qui correspondrait, à l'échelle de la région Ile de France, aux communautés urbaines des grandes villes de province. Mais ceci ne doit pas se faire, comme le signale Christian Lefèvre, au détriment des communes²³. Celles-ci continuent de constituer, notamment en grande couronne, un espace de référence indispensable, une base pour la citoyenneté, une aire pertinente pour la distribution de services.

Si l'on souhaite préserver la dimension communale dans un espace métropolitain -son mode de gouvernement fut-il clarifié- deux chantiers devraient être ouverts.

Le premier chantier concerne l'émergence d'espaces politiques intermédiaires, au risque d'encourir l'accusation de rajouter une couche de complexité. Les grandes agglomérations qui ont pu trouver un mode de fonctionnement relativement satisfaisant l'ont fait selon un système à trois étages. Entre les communes et l'autorité d'agglomération se consolide un réseau d'espaces intermédiaires, anciennes intercommunalités cantonales faisant évoluer leurs contenus et leurs finalités, nouvelles intercommunalités (districts, communautés de ville). Ces

²³ Cité par Spector, Thérèse : La prospective et la ville : un état des lieux, notes du centre de prospective et de veille scientifique, N°7, Ministère de l'équipement, des transports et du logement - direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Juin 1997, pp. 21-22.

espaces intermédiaires constituent autant de transition entre les communes et l'agglomération qui permettent aux communes de maintenir leur capacité de régulation politique face à la logique d'agglomération. Ces espaces intermédiaires sont naturellement difficiles à faire émerger en Île-de-France. Certaines villes nouvelles (Cergy, Evry) en constituent une figure possible mais d'autres sont en train d'apparaître : la Plaine de France dans le 95, le Val de Seine dans le 92, la vallée de la Bièvre dans le 94. En région Picardie, Oise-la-Vallée en est un exemple, qui, d'ailleurs, exerce une certaine attraction sur Persan et Beaumont. Les espaces de projets souhaités par le contrat de plan interrégional du bassin parisien ne correspondent pas exactement à ce type d'espace intermédiaire - rien n'empêche cependant qu'ils le deviennent - : il faudrait, pour cela, qu'ils prennent appui sur des systèmes d'interdépendances tels qu'ils s'esquissent à l'échelle des agglomérations (la ville centre et les deux ou trois communes périphériques qui dépassent 500 emplois) ou à celle d'un bassin d'emploi de proximité.

Le deuxième chantier est celui du développement, appuyé sur ces espaces intermédiaires, de la capacité politique du pouvoir communal. Il s'agirait alors de favoriser l'émergence d'une véritable gouvernance politique, par laquelle les élus municipaux, réunis dans ces espaces intermédiaires, auraient voix au chapitre régional et pourraient influencer sur les décisions des grands maîtres d'ouvrage concernant l'habitat ou les transports, la localisation des activités ou celle des équipements.

Ainsi pourrait-on commencer de traiter l'enjeu central que révèlent les petites villes à propos de l'aménagement du territoire dans un système métropolitain: comment l'action publique est-elle en mesure d'articuler, de conférer un sens à l'interférence entre la métropole et la proximité, entre la logique de structuration économique et la logique d'appartenance locale, entre le citoyen situé et le citoyen politique ?

CONCLUSION

L'approche des petites villes de la grande couronne francilienne a permis de mettre en lumière deux paradoxes de la métropolisation, logiquement liés entre eux.

Le premier paradoxe est que la métropolisation n'efface pas la ville moyenne, dont les contours restent perceptibles, au moins en grande couronne. Cette permanence de la ville au sein d'une urbanisation continue ne vaut pas pour autant maintien de la cité traditionnelle, autonome et équilibrée ; la ville persiste, mais elle se transforme. Elle n'est plus le centre de commande d'un pays organisé autour d'elle mais plutôt un relais de l'étalement urbain, une nodalité périphérique de type particulier qui, tout en se spécialisant, développe un rôle de plate-forme polyvalente de services liés à la reproduction sociale. Cette ville résiste, voire accroît sa position, y compris en termes d'emplois: elle constitue un pôle organisant un bassin de proximité. Mais cette résistance des fonctions économiques de la ville se fait dans un contexte de régionalisation : elle recrute à l'échelle locale et envoie ses actifs à l'échelle régionale. Au total, si la ville en tant qu'entité délimitée auprès des frontières et des fonctions précises se transforme, elle continue d'exercer un rôle perceptible sur le tissu urbain environnant, même si celui-ci est de plus en plus régi par des logiques régionales.

Le deuxième paradoxe, lié au premier, est que, tout en se trouvant pris dans des logiques régionales, en connaissant de plus en plus une dissociation entre domicile et travail, l'espace politique communal continue de représenter un horizon indispensable du gouvernement local. La métropolisation n'efface pas plus la commune qu'elle n'efface la ville. Mais, là encore, les fonctions de la commune se transforment, ou sont appelées à se transformer. Pour l'instant, face à l'illisibilité politique de la métropole, qui, en Ile-de-France, se complique de caractéristiques propres au système politico-administratif régional, les communes semblent faire de la résistance, se replier sur leur espace politique, refuser toute injonction ou ingérence du niveau régional ou, plus simplement, ignorer celles-ci. Mais la commune, l'espace politique local où se rejoignent légitimité démocratique, capacité de représentation et prestation de services constitue le maillon indispensable permettant de relier la proximité à l'échelle régionale, capable d'articuler les enjeux métropolitains à l'appartenance locale.

En termes d'aménagement du territoire, ceci implique une révision des partis-pris dominants et du mode d'usage des outils ou des leviers. L'aménagement du territoire, en situation métropolitaine, doit devenir un exercice où les points de vue peuvent s'articuler. Pour l'instant, il semble que l'on assiste à un dialogue de sourds entre un point de vue national ou régional qui envisage les villes selon leur fonction dans un système global d'une part et un point de vue local qui vise systématiquement à préserver ou accroître les avantages comparatifs. La faiblesse de l'appareil politique intermédiaire en Ile de France (Etat local,

conseils généraux) ne permet pas de voir émerger des instances de médiation où pourraient se confronter ces points de vue : aussi la réalisation concrète de l'exercice d'aménagement se résume-t-elle à l'application locale d'outils pensés en fonction d'une seule échelle et d'un seul objet, avec des résultats souvent contre-productifs. Tout l'enjeu consiste alors à trouver des modes de constitution d'un intérêt général procédural, selon l'expression de Jean-Louis Guigou, qui permette d'articuler les points de vue, d'adapter les outils et d'ajuster la logique d'investissement (qui relève plutôt du niveau national et régional) à la logique de fonctionnement (qui relève du niveau local). L'émergence d'espaces intermédiaires, tels qu'ils se profilent dans certaines agglomérations de province, pourrait constituer une telle scène locale, pour autant que les autorités de niveau régional n'abandonnent pas leur point de vue. C'est à cette condition que les espaces de projets, souhaités, pour les franges franciliennes par le contrat de plan interrégional du Bassin Parisien prendront effet et sens, à condition qu'elles n'apparaissent pas comme une concession au local faite par des aménageurs régionaux en panne d'imagination.

* *
*

Au delà de ces éclairages sur le sort des petites villes de la grande couronne francilienne, cette recherche permet de préciser la notion de « ville éclatée ». Tout d'abord, il ne faut pas confondre éclatement et étalement. Ce n'est pas parce que le territoire urbanisé s'étale que pour autant, la ville éclate. Il n'y a éclatement que s'il y a rupture des interdépendances entre les différents territoires urbanisés. L'éclatement renvoie, une fois de plus, au spectre de la ville « à l'américaine » dans laquelle les classes moyennes font sécession, refusant d'assumer les charges liées à la solidarité et aux services collectifs. Rien de tel en Ile de France. Si l'on constate une spécialisation sociale accrue de l'espace, rien n'indique, pour autant que les différents territoires, aussi différenciés soient-ils aient perdus leurs liens. Tous se trouvent, de toute manière, intégrés dans un système régional de plus en plus prégnant qui constitue un principe supérieur d'unité. A l'échelle des villes moyennes de la grande couronne, si la spécialisation croissante permet de déplorer la belle harmonie perdue, elle n'interdit pour autant pas la recomposition des liens avec l'environnement proche et l'échelle régionale. Rares sont les espaces qui subissent véritablement une rupture d'interdépendance, Surville à Montereau constituant (peut-être) l'une des exceptions confirmant la règle. Même une ville comme Persan, connaissant pourtant une accumulation de difficultés économiques et sociales, maintient voire accroît son intégration régionale. A la limite, on pourrait dire que, plus une ville assume son intégration régionale, mieux elle se porte. Ceci n'efface certes pas les inégalités sociales, inégalité de mobilité, d'accès à l'emploi, d'accès aux services, d'accès au logement: une ville huppée comme Rambouillet tire mieux son épingle du jeu qu'une agglomération ouvrière comme Persan-Beaumont-Chambly. Cela implique en revanche de

regarder la question des inégalités sociales sous un autre angle et à différentes échelles, comme le montre l'exemple des zones franches abordé lors du séminaire consacré aux petites villes.

Cette recherche nous aura donc permis de comprendre un peu mieux les mécanismes à l'oeuvre dans un contexte de métropolisation: la question n'est pas tant l'étalement ou l'éclatement urbain que l'articulation des espaces de référence, espace populaire et espace bourgeois, espace économique et espace quotidien, bassin d'emploi de proximité et bassin d'habitat. On ne peut rêver à une concordance parfaite de ces espaces dans un contexte de relations systémiques entre les différents territoires d'une métropole -ont-ils d'ailleurs jamais concordé ?- d'autant que les différents modèles explicatifs de la situation urbaine actuelle montrent que le développement urbain est, pour partie, fondé structurellement sur la discordance de ces espaces. On peut cependant envisager de renforcer les liens d'interdépendance dont certains tendent à se relâcher. C'est là l'une des tâches, et non des moindres, des acteurs politiques.

ANNEXES

- 1 - Monographies
- 2 - Cartes
- 3 - Compte-rendus des séminaires

MONOGRAPHIES

MONTEREAU

La commune de Montereau, avec un peu moins de 19.000 habitants en 1990, connaît un déclin démographique depuis le début des années 70, qui s'est ralenti au cours des années 80 (moins 0,4%/an entre 82-90 contre -1,7%/an entre 75-82). Cette perte de 3000 habitants en 15 ans a été compensée par les gains des autres communes, dont la population s'est accrue de 25%, permettant au canton de rester globalement stable (+1%). Le chef-lieu ne regroupe plus que 56% des habitants contre 66% en 1975.

La différence entre la ville et son canton s'explique par une dynamique migratoire très négative à Montereau, alors que son taux de natalité est élevé (18 ‰) et supérieur à la moyenne régionale (la ville rassemble plus de 80% du solde naturel) ; la dynamique repose dans les autres communes du canton sur le solde migratoire qui assure les 3/4 de l'accroissement total, mais dont l'excédent s'est réduit de moitié entre les deux derniers recensements. Ainsi, la situation démographique semble s'améliorer à Montereau alors que la croissance s'est ralentie dans les communes alentour.

Le taux de natalité élevé de Montereau s'explique en partie par une population étrangère nombreuse, stable (même nombre en 82), en majorité maghrébine, qui rassemble 22% de la population communale et 14% de celle du canton : les 3/4 des étrangers du canton résident en fait sur le plateau dans le quartier HLM de Surville, où habite 58% de la population communale avec 30% d'étrangers, alors que les autres communes en accueillent en moyenne moins de 5%, proportion par ailleurs en régression.

L'ensemble HLM de Surville, de par son importance (près de 6 habitants sur 10, plus de 50% des logements) et certaines caractéristiques amènent à considérer le canton en trois ensembles : la ville haute HLM, la ville basse et les communes du canton, avec un rapprochement du profil des deux derniers.

- La population de Surville a diminué de 7% entre 82 et 90, alors que la spécialisation sociale et la "dynamique négative" se poursuit : 38% de moins de 20 ans, accroissement du nombre d'étrangers (30% contre 28% en 82), maintien du nombre de ménages comportant au moins 6 personnes (12%), augmentation forte des familles monoparentales (18% contre 11,5%), taux de chômage de 19% contre 15% en 82, part des ouvriers de plus en plus importante (57% contre 53%). Le quartier Surville, dont les trois-quarts des logements ont été construits entre 1965 et 1979, à plus de 90% par l'office public de la ville, connaît donc un renforcement de ses caractéristiques négatives, même si ce constat est à relativiser par une certaine homogénéisation des comportements démographiques (baisse du taux de natalité, vieillissement, diminution de la taille moyenne des ménages) et sociaux (part d'actifs travaillant dans la commune, taux de chômage des jeunes et des étrangers) entre les deux parties de la commune.

- le reste de la ville voit sa population augmenter de 3,5% contre 9% pour les autres communes du canton, avec des similitudes dans l'évolution du profil de la population : même taux de jeunes, forte baisse du nombre d'ouvriers sur la ville qui la rapproche de la composition sociale des communes du canton (employés, professions intermédiaires même si les ouvriers restent nombreux).

La grande différence entre la ville et le canton se trouve au niveau de l'emploi, aussi bien pour sa localisation que son évolution : s'il progresse de 12% dans les villes du canton, contre seulement 2% en ville (après un recul de 4% entre 75 et 82), il reste situé à 80% dans le chef-lieu. Montereau demeure une importante ville industrielle (métallurgie, aciéries, soudure...), à la tête du seul véritable bassin d'emploi des villes traits-d'unions.

- le taux d'emploi (emplois/population active) est largement supérieur à 1 (1,26), permettant à 68% des actifs résidents de travailler dans la commune. Les autres se dirigent peu vers le canton (5%) et Paris (5%) mais surtout vers le reste de la Seine et Marne (4% à Melun avec un solde très négatif ; 3,5% à Fontainebleau avec un solde plus équilibré).

- Montereau est une commune attractive, avec un taux de couverture (entrées/sorties) de 2,1, très positif avec l'Yonne et la Seine-et-Marne. Les actifs résidents n'occupent que 45% des emplois de la ville : les habitants du canton représentent le quart de l'emploi total, ceux du reste du département le cinquième (dont 10% par des habitants des cantons de Moret et de Lorrez le Bocage). Les actifs de l'Yonne, surtout du canton de Pont sur Yonne, n'occupent que 6% de l'emploi.

Montereau est la commune encore la plus proche du modèle traditionnel de la ville moyenne industrielle : la présence de l'industrie, dont le recul s'est fortement ralenti dans les années 80, permet à la ville de fixer sa population active et de garder un bassin d'emploi important. Cependant ces relations, en particulier avec l'Yonne et les communes du canton, n'existent que grâce à l'industrie, et ne fonctionnent que dans un sens. Le chef lieu accueille la plupart des emplois mais aussi la population la plus défavorisée socialement, regroupée dans un quartier, alors que les autres communes possèdent des taux d'emplois très faible (0,40), avec des emplois de reproduction, souvent public (Ecole supérieure des inspecteurs de la police nationale à Cannes-Ecluse).

Cette puissance industrielle, en terme d'emplois et d'attractivité, a paradoxalement contribué à un certain isolement de la ville, et n'a surtout pas permis de maintenir une dynamique démographique, immobilière, sociale : le faible recul de l'emploi industriel n'a pas freiné le déclin démographique, l'accentuation des déséquilibres urbains et sociaux. La municipalité semble privilégier une relance à partir de la spécialisation industrielle, misant sur les retombées de la mise en service en 1993 de l'autoroute A5 Paris-Troyes (avec deux sorties à Forges et Marolles) et du développement du port sur l'Yonne.

ETAMPES

Le chef-lieu a vu sa population augmenter de 2000 habitants lors du dernier recensement après un recul entre 82 et 75, alors que l'accroissement se poursuit depuis 1968 dans le canton avec des taux en diminution mais encore forts, de l'ordre de 2% par an. La part d'Etampes est ainsi passée de 77% de la population en 75 à 70 % en 90. Comme à Montereau, le dynamisme démographique s'explique par l'accroissement naturel en ville pour environ 70% du total (avec un taux de natalité en augmentation, à 18,5 ‰, le plus élevé des villes traits-d'union, et un solde migratoire redevenu positif), et le solde migratoire responsable de plus de 80% de l'augmentation dans le canton (les naissances y sont peu nombreuses du fait même de l'arrivée de jeunes couples avec déjà des enfants ; ces derniers étant souvent la cause du départ de la proche banlieue vers Etampes).

Etampes possède le même type de territoire urbain que Montereau, avec un ensemble HLM sur le plateau regroupant 29% de la population contre 22% en 1982. L'insertion de ce quartier semble cependant très différente de la situation observée à Montereau : les disparités sont fortes entre la ville et son canton alors que la fracture intra-urbaine apparaît nettement moins évidente, avec une situation qui apparaissait même meilleure sur le plateau en 1982 (4% d'étrangers contre 9% dans la commune ; meilleur équilibre sociale avec moins d'ouvriers et plus d'employés ; davantage de diplômés du supérieur). Le profil du quartier est proche en 1990 de celui du reste de la ville, aussi bien pour la composition sociale, le nombre d'étrangers, le taux de chômage et le lieu de travail. Cette homogénéisation s'effectue donc plutôt vers le bas, avec l'arrivée sur le plateau d'une population nouvelle, jeune, souvent étrangère (la part des étrangers passe de 5 à 10% avec un chômage plus fort que ceux du reste de la ville, 25% contre 18%), avec davantage de familles nombreuses (augmentation du nombre de ménages de 6 personnes et plus ; la proportion de jeunes ne bouge pas à 38%). Cette augmentation de population a été rendue possible par la construction de plus de 500 logements par deux sociétés anonymes ; les autres étant gérés par l'office de la ville.

La population des autres communes du canton est différente malgré une proportion équivalente de jeunes : deux fois plus de cadres, 50% de moins d'ouvriers, 5% de chômage contre 10% dans la ville-centre, moins de 10% du total des étrangers du canton. Cette population nouvelle se trouve en accession à la propriété dans des lotissements, par exemple dans les deux communes les plus importantes, Brières et Morigny, qui veulent passer respectivement de 850 à 1200 habitants et de 3600 à 4500.

Cet accroissement démographique ne s'est pas accompagné de créations d'emplois, alors que leur nombre avait fortement cru entre 75 et 82 (plus 17%). Le taux d'emploi, déjà inférieur à 1, a baissé aussi bien sur la ville que le canton, malgré une progression des emplois de 10% hors d'Etampes : cette progression ne représente que 200 emplois car le chef-lieu en regroupe encore plus des 3/4.

La différence entre la vitalité démographique et la stagnation de l'emploi se traduit par une augmentation du chômage mais surtout par une baisse des actifs résidents et travaillant dans la commune, même si le taux de la ville-centre (52%) est largement supérieur à celui du canton : Etampes parvient encore à fixer plus de la moitié de ses actifs et à équilibrer le solde entre les entrées et les sorties. Ce relatif équilibre n'empêche pas un accroissement du nombre d'actifs travaillant à Paris et dans la petite couronne, 17% du total, taux nettement supérieur dans le canton dont les relations avec la ville-centre sont moins fortes qu'à Montereau (22% des actifs travaillent à Etampes où ils n'occupent qu'un dixième des emplois, contre respectivement 40% et 25% à Montereau).

Les actifs d'Etampes semblent travailler dans la commune ou bien alors dans la zone centrale de la métropole : les sorties vers les départements limitrophes (1,5%), le canton (6%) et le reste de l'Essonne (12%) sont peu nombreuses, excepté un solde équilibré avec le canton d'Etrechy, qui emploie près de 5% des actifs d'Etampes, et des relations très négatives avec certaines communes importantes du département (Brétigny, Evry, Arpajon).

L'attractivité d'Etampes sur son département est plus marquée, avec les 3/4 des entrées de la commune et 36% de l'emploi total ayant comme origine l'Essonne, et une proportion équivalente, 10%, d'emplois occupés par des actifs du canton et de celui de Méréville, qui constitue l'un des réservoirs de main d'oeuvre d'Etampes. 5% des emplois sont occupés par des habitants du Loiret et de l'Eure et Loir, mais ces liaisons sont réparties entre quatre cantons (Auneau, Janville, Malesherbes, Outarville) et ne représentent que 10% des entrées à Etampes.

Etampes reste donc un centre d'emplois, d'ailleurs très peu industriel et assurant surtout des fonctions de centralités, mais dont la stagnation économique s'oppose à la vitalité démographique et de la construction neuve (la pression foncière est assez forte dans la commune la plus étendue du département, aux 2/3 cultivée) : la proportion des logements construits depuis 1982 est presque au niveau de celle de Rambouillet, mais correspond à Etampes même pour plus de la moitié à des logements sociaux construits dans un seul quartier, et à des logements individuels le plus souvent en accession dans le canton. On assiste à une uniformisation de la population de la commune entre celle de la ville basse et celle du plateau, alors que paradoxalement cette dernière apparaissait en meilleure posture en 1982, et à une distinction grandissante entre la ville et son canton. L'un des points communs étant la captation croissante d'actifs par l'espace central de la métropole, et donc d'une perte d'autonomie de la commune, qui résulte également d'une situation économique peu favorable.

RAMBOUILLET

Le canton de Rambouillet est le plus dynamique de notre échantillon, avec peu de différences entre la ville et son canton pour leurs caractéristiques socio-démographiques (même proportion de jeunes au niveau de la moyenne régionale, d'étrangers en faible nombre, moins de 5%, disséminés dans le canton) et leurs évolutions. Le poids de la ville-centre reste à peu de chose près équivalent à celui de 1975, avec plus de la moitié de la population et les 2/3 des emplois. La croissance démographique reste forte mais est passée en 20 ans de 4% à moins de 2% par an en 1990, avec un taux légèrement plus élevé dans le canton mais qui a davantage ralenti. Le nombre d'habitants s'est ainsi accru de 30% à Rambouillet et de 50% dans les autres communes depuis 1975.

Malgré un solde migratoire très positif à Rambouillet l'augmentation de la population revêt, comme dans les autres villes traits-d'unions, des caractères différents entre la ville et son canton : le solde naturel représente la moitié de l'accroissement total de la population dans la ville centre contre moins d'1/5 dans le canton, où l'excédent migratoire reste prépondérant malgré une baisse sensible (de 4000 à 2500 personnes).

Le dynamisme de l'immobilier est encore plus marqué que celui de la population, avec une augmentation du nombre de logements de 22% en 8 ans ; progression qui ne profite pas aux logements sociaux avec une petite hausse de 6% mais dont la part, 20%, diminue. Le bâti de l'ensemble du canton est récent, avec plus de 80% des logements construits depuis 1950, 40% depuis 1975 et 20% depuis 1982. Cette dynamique renforce la spécialisation sociale par une augmentation des cadres (aussi nombreux que les ouvriers à Rambouillet) et des professions intermédiaires et, parallèlement, une baisse des employés et des ouvriers. Le canton paraît cependant encore davantage huppé que la ville-centre, avec la présence de trois groupes sensiblement d'égale importance (cadres, professions intermédiaires, employés) mais avec nettement moins d'ouvriers (Rambouillet concentre les logements sociaux, qui représentent quand même le cinquième des logements du chef-lieu).

L'augmentation de l'emploi est également forte, de 17% en ville, de 23% dans le canton, et concerne aussi bien des emplois de reproduction que de production ; elle permet de stabiliser le taux d'emploi (0,8) et de garder un taux de chômage modéré équivalent entre la ville et son canton (moins de 6%). Les sans-emplois restent également peu nombreux parce que la moitié des actifs ne travaillent pas à Rambouillet et dans les environs : la ville demeure largement résidentielle avec un faible taux d'emploi et un solde entre les entrées et les sorties très négatif, excepté avec l'Eure et Loire. Si le taux de stables reste encore de 45% permettant aux actifs résidents d'occuper la moitié des emplois, les sortants se répartissent sur l'axe de Paris : 4,5% à Maurepas, 3,5% à Trappes, 8% à Versailles, 5,5% dans les Hauts-de-Seine, et plus de 15% dans la capitale qui rassemble près de 30% des sorties totales.

Rambouillet est évidemment déficitaire avec toutes ces villes, et n'est attractive que pour les actifs du canton (10% de l'emploi total) de celui voisin de St Arnoult (6% de l'emploi) et de l'Eure et Loire d'où provient le 1/3 des entrées et plus du 1/6 de l'emploi (canton de Maintenon avec 9% de l'emploi, mais aussi d'Auneau, de Nogent le Roi et de Chartres dont plus de 140 résidents viennent travailler à Rambouillet). Ces relations avec un département limitrophe sont les plus fortes observées parmi les villes traits d'unions et sont le reflet de l'insertion grandissante de Rambouillet au sein de l'axe Paris-Chartres. Cependant ses liens avec cette dernière et la ville nouvelle de Cergy ne doivent pas être suréstimés : Rambouillet nous semble encore proche du modèle observé dans les villes traits-d'unions avec une attractivité locale (dont un réservoir important de main d'oeuvre dans le canton d'Epernon en Eure et Loire) et une attraction régionale répartie sur un axe à partir de Maurepas, mais avec une forte domination de l'influence de Paris (30% des sorties totales). Moins de 1% des actifs de Rambouillet travaillent dans l'Eure et Loire, soit 3% des sorties et 190 personnes, dont 50 à Chartres...

PERSAN-BEAUMONT

Le canton connaît une forte croissance démographique, plus 17% en 8 ans, alimentée cependant par les seules petites communes qui ont vu leur population augmenter de 75% depuis 1975, avec comme conséquence la diminution du poids des deux villes centres passé de 71% du total en 1975 à 60% en 1990 (38 à 34% pour Persan, 33 à 26% pour Beaumont). Ces dernières ne sont responsables que du 1/5 de l'augmentation de la population depuis 20 ans, avec une stagnation à Beaumont (plus 96 habitants) et un arrêt progressif de la croissance à Persan (plus 5%/an entre 1968-75, plus 0,7%/an de 1982 à 90).

Persan et Beaumont arrivent à compenser leur déficit migratoire par un solde naturel positif, avec d'ailleurs une inversion entre les deux communes depuis 1982 : le solde migratoire est maintenant meilleur à Beaumont alors que le solde naturel est plus élevé à Persan grâce à une diminution plus modeste du taux de natalité.

Le solde naturel ne représente que 20% de la croissance observée dans les autres communes, qui possèdent un faible taux de natalité mais un solde migratoire en forte hausse (plus 2600 contre plus 700).

L'analyse des caractères de la population et des évolutions sociales et économiques conduit à distinguer le canton en trois entités distinctes, Persan, Beaumont et le reste du canton.

- A Beaumont la stagnation démographique observée depuis 20 ans entraîne un vieillissement de la population, avec une proportion de jeunes inférieure à la moyenne régionale, et une inertie de la construction (17% des logements construits depuis 1975) malgré une certaine reprise au cours des années 80. La part des étrangers est stable, autour de 10%. On note cependant un changement important de population, avec 38% des habitants actuels qui ne résidaient pas dans la commune en 1982 (taux le plus élevé après Rambouillet, avec une population arrivant aux 2/3 du Val d'Oise). Cette rotation n'induit pas de transformations fortes dans la composition sociale, avec un maintien des professions intermédiaires et une petite baisse des ouvriers au bénéfice des employés, la part des cadres restant faible. Il ne faut d'ailleurs pas exagérer l'opposition entre Beaumont et Persan : si cette dernière est effectivement encore une ville ouvrière, Beaumont comprend un nombre non négligeable d'ouvriers (5 fois plus nombreux que les cadres) qui constituait jusqu'au dernier recensement le premier groupe social, avant d'être dépassé par les employés.
- La différence principale entre les deux communes résidait selon nous bien davantage au niveau de l'emploi, sur son importance et sa nature, que sur une opposition sociale, « classe contre classe » en quelque sorte. Persan était à la tête d'un petit bassin industriel, rayonnant sur le sud de l'Oise, et concentrant la majeure partie de l'emploi ; Beaumont fixant les activités plus nobles, par nature plus rare, mais non ses actifs dont beaucoup allaient travailler à Persan : celle-ci était une ville productive, attractive, en raison d'un développement industriel qui avait quelque peu confiné le chef-lieu dans un rôle de

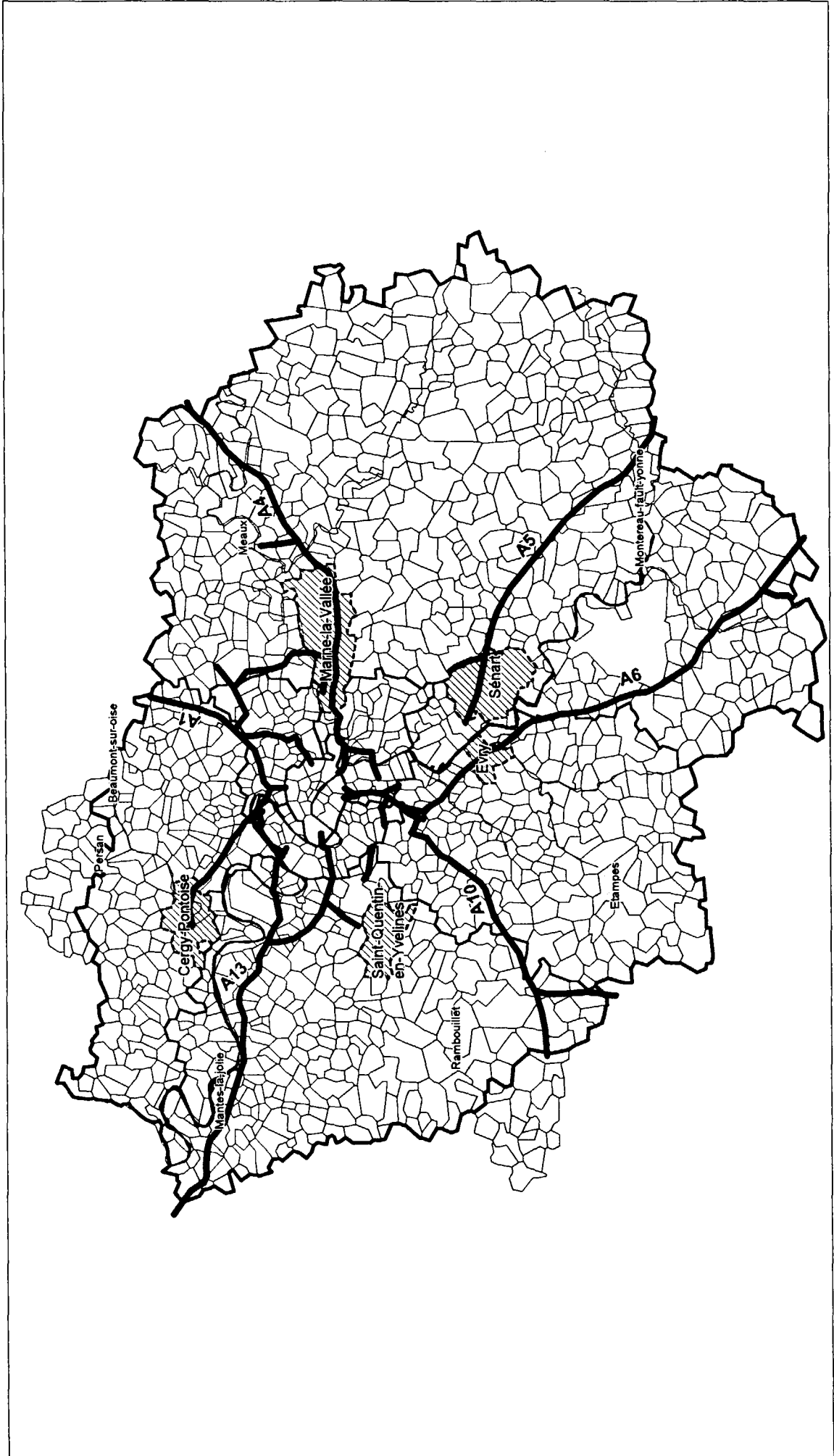
banlieue résidentielle, arrivant à maintenir sa position par les activités administratives et par le développement de l'hôpital. Ce rapport, apparemment favorable à Persan mais peut-être longtemps ignoré, s'est inversé avec la crise de l'industrie : Beaumont dispose maintenant d'un taux d'emploi supérieur et d'un solde positif des migrations de travail, alors qu'à Persan les sorties sont plus nombreuses que les entrées. La concentration des emplois à Persan appartient au passé (43% du total en 1990), évolution qui modifie considérablement les rapports entre les deux villes voisines, vers une plus grande égalité au niveau de l'emploi, avec un solde de migrants quotidiens équilibré (300 personnes chacune). L'affaiblissement de la spécificité de Persan fait cependant ressortir le caractère peu favorisé de sa population, dans un moment de crise économique mais où justement il se produit une certaine uniformisation de sa population avec celle de Beaumont : recul du nombre de jeunes (de 35 à 31%), d'étrangers (de 19 à 15% à Persan contre 10% à Beaumont et 6% dans les autres communes) et d'ouvriers. Ce rapprochement résulte peut-être de la diminution de la population dans le quartier HLM (encore environ 45% des habitants), alors que 23% des logements de la commune ont été construits depuis 1982 (niveau de la construction que ne justifie pas la situation économique ou la vitalité démographique).

- Les autres communes ont connu une forte croissance démographique, inférieure malgré tout au "boom" de la construction, reflet de l'insertion du canton dans des logiques résidentielles régionales. La moitié des logements ont été construits depuis 1975 et 28% depuis 1982. Cette vitalité existe pour l'emploi, avec une progression d'1/5, mais doit être relativisée par une présence encore faible, avec 20% du total du canton contre 40% pour la population. Il n'en reste pas moins que ces communes font preuve d'un dynamisme évident ; dynamisme qui est un facteur de renforcement de la spécificité de leur population, davantage composée de jeunes (plus de 35% de moins de 20 ans), avec moins d'étrangers même si leur nombre progresse, un taux de chômage inférieur (15% à Persan, 10% à Beaumont, 7% dans le canton) et des habitants sensiblement moins défavorisés socialement (le rapport entre le nombre de cadres et celui des ouvriers y est de 1 à 2, contre 1 à 5 à Beaumont et 1 à 15 à Persan).

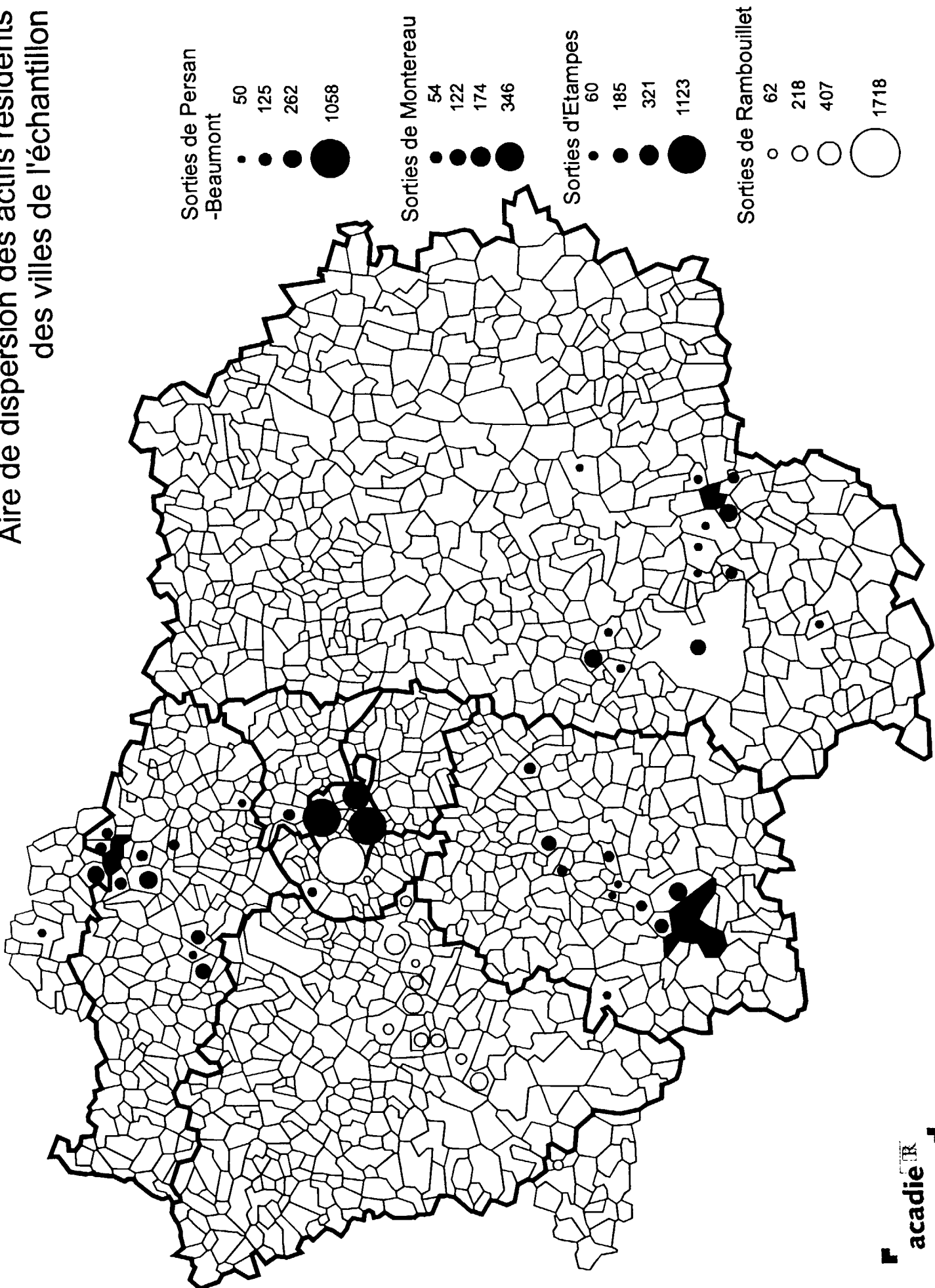
La vitalité du canton, son dynamisme résultent de son insertion croissante dans l'espace régional, et sont donc en quelque sorte commandés de l'extérieur. Il existe un décrochage entre les effets positifs de cette insertion et le milieu économique local, qui a vécu difficilement la décline industrielle. La perte d'autonomie des communes est confirmée par les relations de travail, avec d'une part les taux d'actifs résidents travaillant dans la commune les plus faibles des villes traits d'unions (entre 33 et 35%), et d'autre part le départ quotidien de plus du 1/5 des actifs vers Paris et la proche banlieue. Ce constat doit cependant être nuancé par deux éléments : Beaumont et encore davantage Persan ont des relations fortes avec les communes du canton (20% des emplois de la ville occupés par des actifs du canton et surtout 15% des actifs de Persan y travaillent, avec cas unique au sein des villes traits d'unions, un solde équilibré entre les sorties et les entrées) ; les liens importants avec le département voisin, là encore plus marqué à Persan : le quart des emplois de la ville est occupé par des actifs de l'Oise, qui regroupe 40% des entrées totales, dont plus de la moitié du canton de Neuilly en Thelle.

CARTES

Schéma de situation des villes de l'échantillon



Aire de dispersion des actifs résidents des villes de l'échantillon



COMPTES-RENDUS DU SEMINAIRE

Compte rendu du séminaire DAEI / DRAST

Le devenir des leviers d'aménagement du territoire

Réunion n°1 du 26 septembre 1996

Participants :

- M. Bernard COUESNON, Maire-Adjoint de Rambouillet
- M. Christian DIDELET, Directeur de Cabinet du Maire de Persan
- Mme Josée LANDRIEU , DAEI - Ministère de l'Équipement
- Mme Thérèse SPECTOR, DRAST - Ministère de l'Équipement
- Mme Evelyne PERRIN, Plan Urbain
- Mme Nathalie ROSEAU, DATAR
- M. Jean Pierre PALISSE et Mme Anne Marie ROMEIRA, IAURIF
- MM. Daniel BEHAR, Philippe ESTEBE et Renaud EPSTEIN, ACADIE

Josée LANDRIEU introduit la séance en resituant le séminaire dans le cadre du travail entrepris par la DAEI sur la ville éclatée et la régulation urbaine. Les premiers travaux menés par ACADIE et d'autres équipes ont confirmé la nécessité de renouveler les concepts permettant de penser la régulation urbaine dans la ville éclatée. Il est donc proposé aux participants de se placer dans une posture de réflexion prospective.

Bernard COUESNON espère que le séminaire pourra aussi permettre de répondre aux préoccupations d'un élu d'une ville trait d'union, en clarifiant le concept : Rambouillet a été inscrit au SDRIF comme ville trait d'union, mais il est difficile de savoir ce que cela signifie pour l'Etat !

Daniel BEHAR et Philippe ESTEBE précisent la méthode de travail au cours des trois séances du séminaire. Un thème de réflexion sera soumis aux participants lors de chacune des séances :

- Première séance : les parti-pris d'aménagement du territoire.
- Deuxième séance : les principaux leviers de l'aménagement du territoire, à la lumière des caractéristiques des petites villes.
- Troisième séance : les modalités de la régulation territoriale dans le traitement de la ville éclatée.

La première séance se déroulera en deux temps : une mise en discussion des hypothèses proposées par ACADIE, suivie d'un questionnement des parti-pris d'aménagement du territoire proposés pour les territoires périphériques de la "ville éclatée", à la lumière des hypothèses élaborées au travers de l'étude des villes trait d'union.

Jean Pierre PALISSE tient à apporter des précisions quant au travail et aux positions de l'IAURIF sur le thème abordé qui lui semble trop sommairement résumé dans le texte distribué. L'IAURIF aborde le sujet au travers des chartes de développement locales, par la comparaison menée pour la DATAR entre le bassin parisien et le Sud-Est anglais ou en élaborant les projets de territoire sur les franges franciliennes prévus par le contrat de plan inter-régional. Tous ces travaux mettent en lumière le phénomène de déstabilisation des modèles urbains traditionnels. A partir de ce constat, les questions posées par l'IAURIF portent sur la manière de maintenir à ces villes une capacité d'organisation de leur espace et non sur la manière de restaurer le modèle traditionnel de la ville.

Jean Pierre PALISSE prolonge son propos en apportant des nuances aux termes utilisés dans le texte. La notion d'équilibre gagnerait à n'être plus traitée en terme de dosage entre composantes mais dans une perspective dynamique, comme "ce qui empêche de tomber". En ce qui concerne l'autonomie perdue de ces villes, on peut remarquer que l'autonomie absolue n'a jamais existé, les villes ayant toujours existé dans l'échange ; cependant, l'autonomie des petites villes n'a pas totalement disparu, sur certains champs. Enfin, la perte de rayonnement mentionnée mériterait d'être confirmée ; le rayonnement de ces villes existerait encore, mais le "phare" parisien occulterait les "petites lampes" des villes moyennes. Il n'en reste pas moins que des risques réels pèsent sur les petites villes, les processus de spécialisation pouvant conduire à des ruptures, en termes d'équilibre financier des communes, d'adaptations sectorielles dans les domaines des transports, de l'habitat, de l'accueil des entreprises...

Enfin, la notion de nodalité développée dans le texte mérite un commentaire, estime Jean Pierre PALISSE. Cette notion illustre la concurrence des villes par rapport à d'autres formes de territoires et montre que l'organisation en patchwork urbain du modèle américain peut se développer, dans lequel les villes disparaîtraient progressivement. Cette évolution pose problème en termes culturels et dans une perspective de développement durable. C'est pourquoi, entre les stratégies de "glacis" des franges franciliennes et de suburbanisation de celles-ci, une troisième voie doit être trouvée qui prendrait appui sur les villes existantes et chercherait à préserver l'environnement. Il reste cependant difficile de donner une traduction concrète à cette stratégie.

Josée LANDRIEU estime que la notion d'équilibre doit être repensée dans un système d'interdépendances multiples et complexes. Avec l'accroissement parallèle de l'espace des interdépendances (du local au monde) et de la complexité des interdépendances, il ne faut plus penser celles-ci uniquement dans une perspective fonctionnelle mais aussi comme un ensemble de relations qui donnent sens à la ville. Il s'agit là d'un modèle qui s'ajoute à l'ancien, sans le supprimer : aux interdépendances financières, économiques, sociales s'ajoutent désormais les interdépendances politiques, identitaires, temporelles (entre court et long terme), entre bien commun et économie privée... En terme d'aménagement, cette grille de lecture souligne la nécessité de ne pas se limiter à un découpage fonctionnel.

L'éclatement des villes et le développement des interdépendances illustrées par l'étude des villes trait d'union pose une deuxième question aux aménageurs : l'évolution permanente des interdépendances doit questionner les matérialisations qui en sont faites pour servir à l'action publique (carte scolaire, schémas divers...) car ces matérialisations risquent de bloquer les évolutions des interdépendances ou de se trouver décalées par rapport à ces dernières.

Enfin, Josée LANDRIEU s'interroge sur l'hypothèse formulée par ACADIE, qui voudrait que les villes soient des lieux de matérialisation des noeuds d'interdépendances. Or cette notion de nodalité renvoie à une vision fonctionnelle des interdépendances, excluant les autres registres porteurs de sens. Une hypothèse complémentaire pourrait donc être élaborée, selon laquelle la gestion des interdépendances passerait par des processus politiques de mise en commun de pouvoirs et de territoires.

Pour alimenter le débat, Evelyne PERRIN fait part des travaux menés pour le Plan Urbain, qui se situent en amont des questions d'aménagement. Le concept même d'éclatement mérite en effet d'être questionné à l'aune de travaux qui analysent les territoires dans une perspective renouvelée, sortant de l'approche fonctionnelle schématique. Ainsi les travaux du Réseau Services et Espaces qui font apparaître des mouvements complexes de redistribution des services sur les territoires ; ou bien le rôle croissant des services dans l'organisation des territoires, qui incitent à considérer la dimension immatérielle des agglomérations. Enfin, suivant l'approche de Jean Remy, qui définit la ville comme une capacité à nouer des réseaux internes à un territoire et des réseaux externes, il paraît utile de considérer la fonction de centralité dans le lien entre réseaux internes et externes.

Revenant au texte soumis aux participants, Evelyne PERRIN propose de dépasser la notion d'avantage comparatif des villes pour considérer, dans le prolongement des travaux de l'école de la régulation, tous les éléments immatériels ou ne dépendant pas directement de l'action publique, qui constituent des avantages pour les villes.

Christian DIDELET revient sur le cas de Persan-Beaumont, tel qu'il est présenté dans le texte. Ces deux villes, qui constituent une agglomération, sont extrêmement différentes. Est-ce "l'effet gare" qui fait associer ces deux villes dans le texte ? Philippe ESTEBE répond en rappelant que l'étude portait des villes trait d'union, telles que définies dans le SDRIF.

Bernard COUESNON apporte des précisions concernant Rambouillet, en replaçant les mutations observées dans une perspective plus longue. 2 % des habitants de la ville travaillent dans l'Eure et Loire et 20 % des emplois de Rambouillet sont occupés par des habitants du département limitrophe. Ces chiffres doivent être rapportés aux mouvements résidentiels des populations : si l'on considère les personnes employées il y a 20 ans par la municipalité et l'hôpital de Rambouillet et habitant dans la ville, la moitié d'entre eux sont partis habiter en Eure et Loire. Les phénomènes observés sur une période plus longue résultent en large part des politiques de niveau national, et notamment des décisions concernant les villes nouvelles. Pour soutenir ces villes, l'Etat a bloqué le développement économique de Rambouillet. Ce n'est qu'à partir de 1985 que la ville a pu créer des zones d'activité et créer 2 000 emplois. Aujourd'hui, 40 % des emplois de Rambouillet sont administratifs (Education, Santé...), 35 % dans le secteur commercial, et 25 % dans la production, en majorité dans deux grandes unités industrielles. Le temps des grandes implantations d'établissements étant dépassé, la ville peut jouer la carte des services. Dans le même temps, il faut éviter le développement de l'urbanisation le long de la voie de chemin de fer Paris-Chartres, ainsi que les implantations commerciales en pleine campagne qui éloigneraient les consommateurs du centre ville. Le maintien d'une ville moyenne, entre Chartres et la ville nouvelle, passe par ces deux axes, et les leviers d'action disponibles doivent être orientés vers la redynamisation du tissu commercial local et la restauration des centres ville. Ce type d'action est d'autant plus

nécessaire que la proximité de la frontière régionale (20 km) place la ville de Rambouillet dans une position difficile en terme de développement économique, la Région Centre proposant des terrains gratuits pour les implantations d'entreprises.

En matière d'orientation des implantations d'entreprises, Nathalie ROSEAU s'interroge sur la pertinence des outils traditionnellement utilisés par l'Etat. La révolution des communications succède à la révolution des transports, changeant radicalement les comportements des entreprises. Il paraît donc nécessaire de s'interroger sur les liens entre éclatement des villes et éclatement des entreprises.

Sur un autre plan, Nathalie ROSEAU note que l'approche macroscopique de l'étude laisse de côté la question des modes de vie. Au cours des années 60, la ville attirait pour elle-même, parce qu'elle était synonyme de modernité. Aujourd'hui, la relation à la ville est plus ambiguë et il semble que les gens cherchent "la ville à la campagne". En ce sens, les villes trait d'union sont dans une position intéressante.

La volonté de ne plus se limiter à une approche macroscopique est partagée par Josée Landrieu, pour qui une telle approche limite l'aménagement à une conception d'organisation des nodalités ou bien au moyen d'assurer le fonctionnement d'interdépendances multiples. Pourtant, d'autres conceptions de l'aménagement peuvent être dégagées. Il peut s'agir de la requalification c'est à dire de rendre une valeur économique et sociale à un espace ; ou bien du traitement de l'espace urbain dans la perspective de constituer une dynamique sociale ; ou bien comme l'opportunité de créer de nouveaux liens entre public et privé. Enfin, on peut changer totalement de mode de regard, en ne considérant plus l'aménagement dans son objet mais dans son sens, c'est à dire dans sa capacité à donner du lien identitaire.

En abordant uniquement l'aménagement sous un angle macroscopique, on reste loin des préoccupations des populations ; on produit du fonctionnel mais donne-t-on un sens social aux villes ? Josée LANDRIEU interroge donc Bernard COUESNON au sujet des élections locales : celles-ci lui semblent-elles sanctionner la capacité à agir sur l'organisation économique de la ville, et notamment sur les évolutions en termes d'emploi ?

Dans le cas de Rambouillet, Bernard COUESNON distingue deux groupes de populations, qui ne sont pas sensibles aux mêmes facteurs. Pour la partie de la population qui vit de l'économie locale (professions libérales, commerçants, qui sont des relais d'opinion importants), le fonctionnement économique de la ville est un critère important. Pour les habitants du tissu pavillonnaire, le critère déterminant est l'environnement. Enfin, pour les habitants des logements sociaux, c'est la sécurité qui prime.

Le cas de Persan, présenté par Christian DIDELET, diffère de celui de Rambouillet. Pour la population en grande difficulté, c'est à dire pour une large part de la population de Persan, la hausse de la fiscalité est un élément beaucoup plus sensible que l'éventuel mauvais fonctionnement économique de la ville.

Les habitants des villes ont des attentes différenciées, comme l'ont décrit les représentants des villes. Cependant, souligne Josée LANDRIEU, la population d'une ville est un tout, ce qui pose question quant à la possibilité de faire converger les différents aspects de l'aménagement qui sont radicalement différents. Cela confirme la nécessité de travailler au lien entre le macroscopique et le microscopique.

Partant de l'exemple de Montereau, qui tend à montrer que la perte d'autonomie ne constitue pas forcément un facteur défavorable d'un point de vue économique (la ville étant à la fois la plus autonome et marquée le taux de chômage le plus élevé de l'échantillon), Evelyne PERRIN s'interroge sur les moyens de constituer et de concilier les interdépendances, et préalablement sur les moyens de les identifier. Dans le cas de Montereau, comment retrouver des points d'appui dans le cadre de régulations territoriales élargies ?

Josée LANDRIEU formule l'hypothèse suivante : selon que l'on ne prend en compte que le macroscopique ou que l'on prend en compte l'existence nécessaire d'interdépendances, les modalités d'action sont différentes et en tout premier lieu, les modes de prise de décision.

Le lien entre deux dimensions (macro/micro, fonctionnel/identitaire) est primordial pour Daniel BEHAR, car c'est dans ce lien que chacune des dimensions donne du sens à l'autre. Il faut désormais s'interroger sur la manière d'en déduire des décisions opérationnelles. Si l'on prend l'exemple des équipements universitaires, le SDRIF —dans une approche fonctionnelle— prévoit des universités pour les villes nouvelles et des IUT pour les villes trait d'union. Quel est le sens de ces équipements en termes identitaires ? Est-ce qu'un IUT permet de créer de l'identité dans une ville trait d'union ? C'est bien en croisant ces deux dimensions qu'il est possible d'interroger les leviers d'aménagement du territoire et non pas dans l'opposition entre fonctionnel et identitaire.

L'échange qui a eu lieu, poursuit Daniel BEHAR, permet de clarifier ce qui relève de la permanence et ce qui relève de la rupture ou plutôt de la recomposition des interdépendances. Chacune des composantes de la ville, à savoir l'autonomie, l'équilibre et le rayonnement territorial, se maintiennent mais se transforment. Il s'agit d'une transformation radicale dans la permanence.

Pour Anne-Marie ROMEIRA, la rupture est au niveau de la représentation de la ville traditionnelle par rapport à la réalité des villes. Or les aménageurs continuent, dans leurs interventions, à véhiculer ces représentations.

Cela illustre, pour Daniel BEHAR, la nécessité d'interroger la place de la ville dans les parti-pris d'aménagement. Le projet stratégique des villes trait d'union est significatif d'un débat général en France : quelle est la place de la ville dans un territoire urbanisé ? Or ce débat est balbutiant. Si l'on examine la production technocratique, on remarque une grande convergence stratégique entre le SDRIF et la DATAR. Le débat était de savoir si les villes trait d'union devaient être des "agrafes" ou des "verrous". Mais cette opposition correspond avant tout à la position des rédacteurs, la DATAR se positionnant d'un niveau national, voire européen qui lui faisait privilégier la recherche d'une existence effective des différentes strates, au delà des liens entre les strates. Derrière ce débat, la lecture du rapport entre ville et territoire était la même ; dans les deux conceptions, le problème était l'urbanisation des

franges et le recours était la ville "compacte", qu'il s'agisse de la ville trait d'union ou de la "ville cathédrale", dernier rempart contre la menace d'urbanisation générale. Et pourtant, l'étude menée illustre la disjonction entre l'évolution de la ville et du territoire dans les villes trait d'union, qui rend obsolète la vision mécanique des schémas d'aménagement.

Christian DIDELET rappelle les questions concrètes qui sont posées à une ville trait d'union, en l'absence de règle du jeu uniforme imposée par l'Etat : Chambly, ville située dans l'Oise, touche Persan mais le coût d'installation d'une entreprise y est dérisoire. L'Etat veut promouvoir les villes trait d'union, mais ne donne pas les moyens à celles-ci de se développer.

Jean Pierre PALISSE présente alors aux participants le travail d'élaboration des territoires inter-régionaux qui est en cours, dans le cadre du contrat de plan inter-régional. Les projets de territoires portent sur les franges franciliennes et cherchent à privilégier les éléments identitaires du territoire, même s'ils ne correspondent pas aux réalités fonctionnelles afin de faciliter un dialogue politique autour de projets.

La question identitaire n'est pas à sens unique, estime Josée LANDRIEU. On ne peut décider abstraitement ce qui fait sens d'un point de vue identitaire. Ce sont donc sur les modes de décision qu'il faut se concentrer : non plus qui on met autour d'une table mais ce qui se passe autour de cette table.

SEMINAIRE DAEI / DRAST

Synthèse de la première séance

"Les partis-pris d'aménagement"

1. A travers la question des petites villes de la périphérie francilienne transparait l'enjeu du maintien de "la ville" dans un territoire qui s'urbanise.

Cette permanence de "la ville" se produit néanmoins au prix d'une mutation profonde qui joue simultanément sur trois registres :

- Le registre territorial tend progressivement à se dilater, la question du périmètre se trouvant peu à peu enrichie –voire débordée– par celle des systèmes d'interdépendances :
 - interdépendances domicile/travail : les petites villes se situent à l'interface d'un bassin d'emploi de proximité et d'un système régional (à l'échelle des "quadrants"),
 - interdépendances fonctionnelles : les petites villes voient progressivement émerger une "agglomération" polyvalente, retrouvant, à cette échelle, un certain équilibre fonctionnel (production, reproduction sociale, intermédiation-services aux entreprises).
- Le registre fonctionnel proprement dit, dans lequel la spécialisation de ces villes s'affirme, sans, pour autant qu'on puisse leur assigner une place précise dans une hiérarchie stricte qui indexerait le niveau occupé par la ville dans la ou les fonction(s) sur le volume de sa population : si la ville s'insère dans un système de répartition fonctionnelle, ce système n'est plus strictement hiérarchisé et non systématiquement polarisé. Il n'est donc plus possible de décliner une échelle linéaire mesurant le degré de complémentarité organique entre les communes selon leur appartenance à la zone centrale de l'agglomération, aux villes nouvelles, à la grande couronne.
- Le registre socio-politique tend dès lors à prendre un rôle déterminant, car la capacité d'une ville à matérialiser ces interdépendances complexes (territoriales et fonctionnelles) dépend très largement de sa capacité à articuler cohésion (ou consensus) interne et spécialisation / interdépendance externe.

Mais cette régulation est rendue d'autant plus délicate que ces villes voient cohabiter des populations qui ont des rapports très hétérogènes à l'espace politique : résidents actifs hors du territoire communal, actifs résidents, actifs plus ou moins captifs, résidents non actifs, etc. Sans compter les usagers de la commune dans ses fonctions de centre commercial et de services.

2. En termes de partis-pris d'aménagement, comment prendre en compte cette mutation/permanence de la ville dans un territoire qui s'urbanise ?
- La fonction "classique" de ces villes en termes de polarisation de l'habitat semble (provisoirement) épuisée : leur maintien comme centre actif semble être proportionnel à l'étalement urbain qui les entoure. Même les villes les plus "autarciques" (Montereau) n'échappent pas à cet étalement.
 - Le raisonnement en terme d'armature urbaine, sous-tendu par un principe de hiérarchie fonctionnelle indexé sur le rang des villes ne tient plus. Si ces villes ne jouent pas dans la même catégorie des pôles régionaux de la région parisienne ou des métropoles régionales, leur fonction ne les situe pas pour autant dans une dépendance fonctionnelle directe de celles-ci.
 - Enfin, le décalage entre les territoires de la régulation (notamment fiscale) et les échelles d'interdépendance risque d'induire des déséquilibres, voire des ruptures (notamment financières).
3. Dès lors, trois types de questionnements s'offrent aux aménageurs à propos de ces villes :
- Comment avancer vers une définition élargie des "avantages comparatifs" (ou compétitifs) afin de prendre en compte l'ensemble des éléments (fonctionnels, immatériels...) qui permettent de situer ces villes dans le système francilien ?
 - Quels points d'appuis "stratégiques" trouver, qui permettent d'articuler identité interne et identité externe, cohésion interne et fonctionnalité externe ?
 - Quels modes de décision imaginer qui permettent de donner du corps publiquement –de façon à les rendre discutables– à ces deux lignes : l'élargissement de la notion d'avantage compétitif, l'articulation cohésion locale/fonction régionale ?

Compte rendu du séminaire DAEI / DRAST

Le devenir des leviers d'aménagement du territoire

Réunion n°2 du 22 octobre 1996

Participants :

M. Bernard COUESNON, Maire adjoint de Rambouillet,
 M. Christian DIDELET, Directeur de cabinet du Maire de Persan,
 Mme Josée LANDRIEU, DAEI,
 Mme Thérèse SPECTOR, DRAST,
 Mme Evelyne PERRIN, Plan Urbain,
 Mme Marie-Line MEAUX, DDE adjoint du Val d'Oise,
 Mme Agnès DESMAREST, DRE adjoint Centre,
 Mme Anne Marie ROMEIRA, IAURIF,
 M. Gilles CHOQUER, Agence d'urbanisme Oise la Vallée,
 MM. Daniel BEHAR, Philippe ESTEBE et Renaud EPSTEIN, ACADIE.

Philippe ESTEBE présente le programme de la deuxième séance du séminaire, qui doit permettre d'examiner les outils de l'aménagement du territoire et leur évolution à la lumière des hypothèses formulées sur les villes traits d'union. Trois interventions illustreront les questions que posent les caractéristiques de ces villes aux acteurs de l'aménagement :

- Agnès DESMAREST interviendra sur les transports en grande couronne.
- Marie-Line MEAUX interviendra sur le zonage de la Politique de la Ville à Persan.
- Gilles CHOQUER interviendra sur les Zones d'Activité dans le sud de l'Oise.

Préalablement à sa présentation, Agnès DESMAREST fait part de ses réactions à la lecture du texte introductif et du compte-rendu de la séance précédente : au delà de leur situation géographique, il lui est difficile de caractériser les franges franciliennes ; cette difficulté renvoie à la notion de métropolisation que les politiques d'aménagement ont du mal à prendre en compte. Ainsi, le SDRIF s'inscrit dans une vision dans laquelle dominent les notions de centralité, de polarité et de mobilité, sans prendre en compte la notion de métropolisation de l'Île de France, qui reste difficile à penser. D'autres éléments des débats de la première séance méritent réaction pour Agnès DESMAREST, qui conteste fermement le rôle d'aménageur de la DRE comme de la Préfecture d'Île de France. La problématique des « Espaces de Projet » du Bassin Parisien est particulièrement contestable, parce qu'elle ne tient pas compte des réalités des espaces auxquels elle s'applique.

En ce qui concerne les transports, Agnès DESMAREST précise que le terme de levier d'aménagement est inadéquat, puisqu'il ne peut s'appliquer que dans la mesure où est créée une rupture par rapport à un état initial. De façon plus générale, il lui paraît nécessaire de distinguer deux modes d'aménagement : l'aménagement-gestion —c'est-à-dire les conditions de gestion d'une répartition spatiale et la réponse à des besoins sociaux— et l'aménagement-rupture, qui consiste en une action volontaire d'organisation de l'espace. En l'état actuel des choses, l'intervention dans les franges peut être vue comme ressortant du premier mode, alors que les ruptures socio-économiques que connaissent ces franges depuis quelques années demanderaient un passage au second mode d'aménagement.

Agnès DESMAREST présente alors l'exemple des transports autour de la ville d'Etampes. Cette ville compte 22 000 habitants et concentre des fonctions administratives et de services. L'habitat et l'activité (une zone d'activités dans une commune périphérique) sont dominants dans le reste de l'agglomération. Si l'on examine la question des transports routiers, deux axes structurent les déplacements : la nationale 20 sur l'axe Nord/Sud et la nationale 191 sur l'axe Est/Ouest, qui devrait être déviée pour desservir la zone d'activité. Le réseau est complété par de très nombreuses routes départementales. Les transports collectifs s'organisent autour de deux gares RER, qui connaissent un flux de 7500 entrants par jour, dont 73 % sont originaires d'Etampes et d'un réseau de bus. Les déplacements domicile/travail représentent 45 % du total, suivis de très près par les déplacements domicile/école. Si l'on ajoute à cela l'utilisation des bus scolaires, on réalise à quel point les politiques de transports concernent les jeunes, puisqu'elles traitent de services dont la population bénéficiaire est pour une large part constituée de 12-20 ans. Or, les besoins de ces bénéficiaires (qui n'étaient pas demandeurs de la périurbanisation, puisque ce sont leurs parents qui sont venus) sont encore largement méconnus. Il paraît évident que les transports renvoient, pour cette population, à d'autres besoins que la seule fréquentation des équipements scolaires et tout d'abord des besoins de socialisation par la fréquentation d'autres lieux (loisirs, supports socioculturels). C'est en ce sens que l'on doit considérer que la pratique actuelle est celle d'un aménagement de gestion, qu'il faut questionner.

Pour conclure, Agnès DESMAREST souligne la difficulté de parler de politique de transports scolaires, du fait de l'accumulation de structures intercommunales compétentes en la matière dans l'agglomération d'Etampes.

Aborder la question des transports sous l'angle des jeunes paraît très intéressant pour Philippe ESTEBE, parce que cela renvoie à l'hypothèse de dissociation de la ville et du territoire environnant dans les villes trait d'union, dans la mesure où ce territoire est dynamique d'un point de vue démographique. En considérant les jeunes dans les politiques de déplacements, pour faire des transports un support d'aménagement socioculturel, il devrait être possible de travailler le raccrochement entre la ville et son territoire.

Josée LANDRIEU partage la perplexité d'Agnès DESMAREST quant à la notion de levier d'aménagement. S'il s'agit de gérer l'espace comme support socioculturel, ne s'agit-il pas juste d'une écoute des modes de vie à partir de laquelle l'intervention se limite à la gestion des processus en cours ? Dans un tel cas, le terme de levier est inadapté. Puisque la notion de levier renvoie à une rupture, il faut savoir de quelle rupture on parle. Est-ce seulement par rapport aux modèles spatiaux (centralité/métropolisation) alors que les outils d'aménagement dont on dispose sont marqués par la centralité ? La rupture ne doit-elle pas aussi se situer ailleurs, dans les modèles de décision ? Dans ce cas, on peut parler de levier si l'on aborde les modes de dialogue, de concertation et de décision publique.

L'exposé sur les transports soulève deux autres questions pour Josée LANDRIEU : en quoi les outils et procédures d'aménagement peuvent entraîner du développement ? L'un des facteurs est la création d'externalités sur un territoire. Dans cette optique, on peut réinterroger les transports (les infrastructures mais aussi les services qui leur sont liés) dans leur capacité à contribuer à la production d'une économie de réseau. La seconde question porte sur les jeunes : on se rend compte que les données de base sur lesquelles s'appuient les aménageurs portent essentiellement sur les actifs et l'emploi. Or ce sont bien deux logiques de déplacement différentes que celles des actifs et des non-actifs. La première logique est bien prise en compte, avec les outils conçus autour de la centralité. La seconde pose problème, dans la mesure où peu d'outils d'écoute des besoins existent.

Enfin, on se focalise sur les aspects d'organisation spatiale alors que sont en cause d'autres phénomènes de rupture, aussi importants : mode de décision dépassés et phénomènes sociaux que l'on ne sait pas écouter.

Thérèse SPECTOR demande à Agnès DESMAREST de préciser ce qu'elle entend par supports socioculturels, puisque des lieux de socialisation des jeunes existent, notamment les cafés.

Certes, les cafés peuvent servir de support aux pratiques sociales de jeunes reconnaît Agnès DESMAREST, mais cela renvoie à la faiblesse des offres alternatives.

Marie-Line MEAUX étend le propos aux restaurants Mac Donald's en remarquant que des lieux qui n'étaient pas conçus dans ce but sont en train de devenir des supports de la pratique sociale. Il n'y a plus d'aménagement d'espace dans un quartier difficile, sans que soit proposé un « Mac Do » comme réponse au manque de tels supports.

Bernard COUESNON souligne que cette demande n'est pas propre aux quartiers difficiles, puisqu'elle est aussi celle des commerçants de centre ville.

Evelyne PERRIN revient sur l'exposé d'Agnès DESMAREST en lui demandant en quoi les espaces de projet ne sont pas correctement positionnés dans une perspective de développement local. La plupart des travaux traitant du développement économique local portent sur les espaces métropolitains ou sur les bassins technopolitains et ne s'inscrivent donc pas dans une approche urbaine. Or, dans les espaces particuliers que sont les franges, il faut construire un sens spécifique au projet de développement économique local : pour définir en quoi un tel projet consiste, il faut s'interroger sur la définition de ce qu'est le bien commun localisé.

La question des supports de la pratique sociale ne doit pas se limiter aux équipements, estime Evelyne PERRIN. L'exemple de Perpignan, qu'a étudié TARRIUS, le prouve : le centre ville est massivement fréquenté par les jeunes, mais ceux-ci ne fréquentent pas l'offre commerciale. Leur mode d'utilisation du centre ville produit une nouvelle centralité, une centralité de la pauvreté. De la même façon, leurs modes d'accès au travail (ou à l'activité) sont totalement différents des modèles anciens.

Pour Agnès DESMAREST, l'absence de projet de développement local est lié au mode de traitement de la question, qui est systématiquement abordée sous l'angle des créations d'emplois. Dans une telle approche, on crée des Zones d'Activités suivant un modèle qui date d'il y a vingt ans sans tenir compte des bouleversements qu'a connus le système productif et logistique. L'approche du SDRIF, à savoir les Zones d'Activités intercommunales, purement procédurale, est en décalage avec la réalité économique.

En ce qui concerne les « espaces de projet », Agnès DESMAREST précise que ce n'est pas le concept qu'elle a critiqué mais la façon dont a été décidé qu'un lieu devienne « espace de projet », les éléments pris en compte au travers d'analyses socio-économiques classiques ne permettant pas de rendre compte des dynamiques des territoires. De manière générale, il ne faudrait plus qu'un niveau territorial supérieur puisse lancer une procédure concernant directement un territoire sans qu'il y ait eu préalablement une décision locale.

Pour Daniel BEHAR, le flou actuel qui entoure les espaces de projet sur les franges d'Ile de France tient au fait qu'il s'agit d'une démarche descendante mais qui s'affiche comme remontante. Il s'agit finalement d'un enjeu stratégique inter-régional pour des acteurs régionaux qui se refusent à développer un projet stratégique et renvoie l'initiative au local sous couvert des « espaces de projets ».

La question des jeunes devrait, poursuit Daniel BEHAR, être approfondie sous l'angle de la vision des enjeux spatiaux. Les travaux menés par la RATP sur le quartier des Blagis dans les Hauts-de-Seine permettent de sortir de la double logique de l'exclusivité du déplacement domicile-travail et du rabattement vers Paris pour aborder la question des déplacements sous l'angle du maillage de proximité. Une telle approche, qui paraît pertinente en petite couronne, est-elle adaptée aux franges périphériques d'Etampes ? Autrement dit, les jeunes attendent-ils une offre de transports orientée vers Etampes ?

Josée LANDRIEU prolonge le propos en remarquant que les questions restent cloisonnées et sont donc mal posées. Il paraît nécessaire de revenir à un diagnostic plus en amont : qu'attendent ces populations ? Or ce n'est pas à nous de le dire ! Les demandes de transports ne sont souvent que la traduction de difficultés qui ne concernent pas les transports mais qui ne trouvent pas de réponses.

Faute d'éléments de réponse à la question de Daniel BEHAR en ce qui concerne Etampes, Agnès DESMAREST aborde la situation d'Evry, ville nouvelle dans laquelle de nombreux jeunes vivent comme si Paris n'existait pas, sans fréquenter la capitale. Ce qui confirme la nécessité de travailler sur les pratiques locales des jeunes. Or, du fait de l'existence du STP, la réflexion ne porte pas sur l'organisation locale des transports parce que cela interfère avec les questions de concurrence entre transporteurs.

Thérèse SPECTOR reconnaît la nécessité d'aborder l'offre suivant la demande locale, mais souligne la difficulté que rencontre la RATP à mettre en place des réponses adaptées.

Des réponses peuvent cependant être élaborées, note Marie-Line MEAUX, qui rapporte les résultats de l'appel à projet DIV sur les transports. Dans le Val d'Oise, une ligne « virtuelle » (dont la capacité est adaptée en fonction de la demande : voiture, minibus...) a été proposée et retenue, qui relie le secteur Est (Garges, Sarcelles, Goussainville...) à la plate-forme de Roissy, c'est-à-dire un pôle d'emploi. Il est donc intéressant de noter que la seule réponse novatrice apportée dans le département a concerné de l'accès à un pôle d'emplois et non aux lieux sur lesquels porte le débat.

Philippe ESTEBE demande alors aux deux représentants des communes de quelle manière ils envisagent l'organisation locale des systèmes de transports.

Christian DIDELET revient sur les lieux de rencontre et de socialisation, en rappelant que la fonction occupée aujourd'hui par le « Mac Do » l'était auparavant par la gare SNCF. La fermeture des gares à partir de 21 heures pose donc problème, et il serait utile de redonner vie à ces lieux après 21 heures, pour leur rendre leur fonction de lieu de rencontre.

La situation de Rambouillet en matière de transports, présentée par Bernard COUESNON, est satisfaisante : la proximité de Versailles permet de bonnes liaisons et une politique tarifaire adaptée aux jeunes a été instituée sur le réseau de bus de Rambouillet. Enfin, une liaison directe à la Défense a permis d'améliorer la situation.

Philippe ESTEBE passe la parole à Marie-Line MEAUX pour présenter les questions posées par la géographie de la Politique de la Ville à Persan, en notant que d'après la définition donnée par Agnès DESMAREST, il s'agit bien d'un levier puisque ce type de géographie introduit de la rupture.

Avec 4 300 habitants dans le quartier du Village pour une population totale de 10 600 habitants, l'ampleur des difficultés du quartier de Persan a longtemps été occultée au niveau départemental par des communes symboliques, telles Argenteuil et Garges-les-Gonnesse, estime Marie-Line MEAUX. Pourtant, c'est une ville qui connaît de réelles difficultés, dont le quartier prioritaire est très dégradé et dont l'image est particulièrement négative ; mais c'est aussi une ville qui dispose d'atouts en termes économiques et géographiques.

Les outils mis en place par la Politique de la Ville à Persan, du DSQ à la ZRU (Zone de Redynamisation Urbaine) sont-ils des leviers de transformation ? Au delà de l'investissement dans le domaine urbain (Persan reçoit le quart des 8 M.F. dont dispose l'Etat départemental annuellement pour ce type d'intervention), la transformation attendue vient du nouveau découpage en ZUS et ZRU, qui permet des exonérations de surloyer dans les HLM et des aides fiscales à l'implantation d'entreprises. La définition du périmètre a donné lieu à un véritable débat entre le local et le national. La DIV cherchait à restreindre ces périmètre aux seuls quartiers, alors que le local faisait valoir l'absence d'activités —et d'opportunités foncières pour en créer— dans ces quartiers, à l'exception des commerces de proximité.

A cela s'ajoute la situation géographique particulière de Persan, dans les franges franciliennes : quelle entreprise viendra dans le quartier du Village, s'interroge Marie-Line MEAUX, sachant qu'une implantation dans l'Oise permet à l'entreprise d'échapper aux contraintes du SDRIF tout en économisant sur le coût des terrains, la taxe professionnelle...

Du fait de la restriction du périmètre au seul quartier, les seuls effets que l'on peut attendre de la ZRU concernent le développement commercial, ce qui est nécessaire mais certainement pas suffisant. L'évolution contrastée de l'emploi à Beaumont (hausse) et Persan (pertes) renvoie à la fois à la spécialisation des deux villes, mais aussi à leurs images. Ne faudrait-il pas travailler à améliorer l'image de Persan en cessant de toujours regarder et mettre en avant le quartier du Village ?

Finalement, estime Marie-Line MEAUX, la Politique de la Ville reste dans la pratique une politique de quartier, la zone franche de Garges-Sarcelles —seule procédure qui a pu être étendue au delà du seul quartier— constituant l'exception qui confirme la règle dans le Val d'Oise. C'est ce décalage entre un outil présenté comme un levier de redynamisation économique et la volonté de restreindre les périmètres de la Politique de la Ville au strict minimum qui pose aujourd'hui question.

Evelyne PERRIN demande comment l'extension des périmètres a été obtenue sur certains sites alors qu'elle était impossible sur d'autres.

Le poids politique du maire a constitué l'élément déterminant, répond Marie-Line MEAUX. A ce facteur se sont ajoutées des circonstances particulières, à savoir l'arrivée de l'A16 à Garges et Sarcelles et le doublement des pistes de Roissy qui nécessitaient, pour être acceptés, l'octroi de mesures compensatoires en termes de développement économique. La zone franche, étendue au delà des seuls quartiers, a été utilisée dans ce sens.

Daniel BEHAR s'interroge sur le sens du périmétrage de la discrimination territoriale dans un tel territoire, sachant que la première des caractéristiques d'une ville comme Persan est son inscription dans des liens complexes d'interdépendance. Selon l'échelle et le périmètre que l'on prend en compte, la nature des interdépendances varie et transforme le sens de la discrimination positive. Ainsi, à l'échelle communale, la dissociation des territoires d'habitat et d'emploi que l'on peut observer (l'activité et les perspectives de développement sont liées à sa situation géographique, alors que la question de l'habitat se joue à l'échelle régionale) influe sur le sens que l'on pourra donner à l'extension du périmètre de la géographie prioritaire au-delà du seul quartier. De même, à l'échelle intercommunale, le sens de l'extension du périmètre doit être mis en regard des évolutions distinctes de Persan et de Beaumont. De façon plus générale, la volonté d'extension des périmètres de la géographie prioritaire est partout présente au nom de la globalité alors que le véritable enjeu est moins celui de l'extension infini de ces périmètres que le sens qu'on leur donne.

On peut s'interroger sur le sens d'une discrimination territoriale à l'échelle communale dans le contexte de Persan-Beaumont. Enfin, on peut étendre la question en considérant le sens d'une discrimination territoriale, dans une perspective de reconversion industrielle ?

Marie-Line MEAUX convient que la logique qui a guidé l'action locale a été celle de l'extension du périmètre, afin de freiner la baisse du volume de l'emploi sur la ville. L'enjeu était moins l'attraction de nouvelles activités pour les quartiers, que le maintien de ce qui existait. La négociation s'est finalement limitée à la définition du périmètre, en occultant les questions quant à la fonction de cet outil.

Daniel BEHAR note que cette recherche de l'extension des périmètres a été commune à tous les sites Politique de la Ville de France. Il semble pourtant que dans un territoire métropolisé comme celui de l'Ile-de-France, la question ne se pose pas dans les mêmes termes que dans une ville moyenne où la dualité entre le tout et la partie (la ville et le quartier) est plus lisible.

Agnès DESMAREST estime que la géographie prioritaire et son corollaire, la discrimination positive, sont des modes d'action qui peuvent se comprendre pour le court terme. Mais quelle projection à long terme fait-on ? Il reste très difficile d'établir un dialogue entre administration et élus sur une telle échéance.

Philippe ESTEBE passe la parole à Gilles CHOQUER pour présenter une autre forme de zonage, celui des Zones d'Activité.

Après un bref rappel du contexte particulier de la vallée de l'Oise (un territoire partiellement urbanisé, autour des trois agglomérations de Chantilly, Compiègne et Creil qui sont constituées de communes moyennes), Gilles CHOQUER commence son intervention par une première approche des Zones d'Activité en lien avec les perspectives économiques.

La vallée de l'Oise est marquée par le recul des industries de main d'oeuvre, qui vont vers le Nord Picardie. En revanche, l'industrie lourde (chimie et pharmacie) se développe grâce au regroupement d'activités qui étaient jusque là éclatées dans plusieurs établissements d'une même entreprise. Dans le même temps, des entreprises agro-alimentaires s'implantent dans le sud Picardie, qui bénéficie de sa situation géographique, entre un bassin de production et un bassin de consommation. Ces évolutions ont des conséquences directes pour les Zones d'Activité : peu de besoin en industries de main-d'oeuvre mais par contre des risques de bâtiments vacants et de friches, des recompositions dans l'industrie lourde qui demandent peu d'espaces nouveaux, des besoins nouveaux pour l'agro-alimentaire, sachant que pour ce dernier secteur, les Zones d'Activité du sud de l'Oise et du Val d'Oise sont en compétition.

Trois autres secteurs sont en développement, avec des besoins différenciés. La logistique, qui constitue un enjeu important dans le cadre des mouvements de recomposition de la fonction logistique dans les grands groupes, mais dont les effets en termes d'emplois sont incertains. La sous-traitance et les services industriels, qui demandent des locaux équipés plus que des nouvelles zones, ainsi que le montage d'offres locatives adaptées. Le commerce, dont le développement est actuellement gelé, mais qui devrait, à terme, se redévelopper.

Ce cadrage économique permet de définir trois catégories de Zones d'Activités qui correspondent aux besoins actuels :

- De grandes zones pour la logistique, mais à quelle échelle (locale, régionale) ?
- Quelques zones polyvalentes à l'échelle des agglomérations.
- Des Zones d'Activités de proximité pour accueillir les artisans et petites entreprises des communes.

Vu sous l'angle des enjeux du développement local, les Zones d'Activités doivent être considérées dans leur rôle en matière d'emploi et de contribution aux finances des villes.

Plusieurs éléments doivent être soulignés en ce qui concerne l'emploi dans le sud de la Picardie : alors que l'industrie perdait des emplois, les services ont généré 1 200 emploi par an de 1975 à 1990. Cette tendance devrait se prolonger dans l'avenir, comme le montre le modèle économétrique élaboré par TETRA, qui indique qu'un volume de création de 3 300 emplois de services par an est possible jusqu'en 2015. Dans ce modèle, l'effet d'armature urbaine explique pour les deux tiers cette croissance.

Outre ces éléments, il faut avoir à l'esprit que les Zones d'Activités représentent moins de 40 % de l'emploi total, pour bien comprendre que les réponses à l'enjeu de l'emploi ne sont pas à chercher principalement dans une politique de Zones d'Activités.

Les effets des Zones d'Activités sur la fiscalité locale ne sont pas évidents. La croissance des bases de la taxe professionnelle est en effet moins liée au développement de nouvelles Zones d'Activités qu'au développement industriel des activités existantes.

Les villes ont besoin d'une taxe professionnelle importante pour financer leurs investissements d'urbanisation et de restructuration urbaine. L'existence d'une armature urbaine qui crée des emplois de services parallèlement au développement démographique dépend des ressources financières de la ville. C'est finalement la seule motivation valable des collectivités locales pour se lancer dans une politique de Zones d'Activités : accroître la taxe professionnelle pour permettre des investissements d'urbanisation et de restructuration urbaine.

Or ce lien est menacé par le développement des Zones d'Activités hors des agglomérations, et donc hors des sphères fiscales des villes. Il faut donc s'interroger sur les moyens de réintégrer dans l'espace fiscal urbain ces Zones d'Activités afin de financer les besoins en investissement des villes.

Après s'être interrogé sur la nécessité d'une extension toujours plus large des territoires de péréquation fiscale, Philippe ESTEBE propose aux représentants des communes de réagir à l'exposé de Gilles CHOQUER.

Pour Bernard COUESNON, le développement des Zones d'Activités dans les petites communes constitue un danger majeur, qui demande une politique volontariste. Des mécanismes de compensation pourraient être élaborés, telle la création de Zones d'Activités intercommunales.

A partir des travaux du programme de recherche Ville et Emploi, Evelyne PERRIN indique quelques faits marquants : le développement du tertiaire des vingt dernières années correspond à la hausse du revenu des ménages (tertiaire banal, principalement fondé sur les emplois publics dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du social...) d'une part, au tertiaire industriel, c'est à dire au service aux entreprises d'autre part. Or des mutations radicales sont à l'oeuvre sur ces deux registres. Ainsi, on voit bien que ce sont les fondements même du modèle des emplois publics qui sont en cours de transformation (baisse des salaires, précarité croissante) sous l'effet des restrictions budgétaires et de la dérégulation.

Des travaux menés à Marseille, poursuit Evelyne PERRIN, montrent qu'il peut exister des dynamiques d'entreprises fortes qui échappent totalement à la logique des Zones d'Activités, ce qui pose question quant aux marges de manoeuvre des acteurs publics.

Josée LANDRIEU recommande une grande prudence dans la recherche de liens entre le développement économique et les Zones d'Activités, les logiques d'implantation des entreprises dépendant largement de facteurs tels que l'accompagnement économique des collectivités locales et de facteurs d'environnement. Les Zones d'Activité illustrent bien ce qu'est l'aménagement à caractère économique : d'un côté, on considère les coûts de production et de l'autre les recettes en termes de plus values foncières et de retombées fiscales, perdant par là la perspective de création de valeur, au delà de la seule localisation d'activités. Vu sous cet angle, il faut s'interroger sur ce qui est nécessaire aux entreprises en matière d'accompagnement et sur la manière de faire que les retombées économiques ne se limitent pas à du chiffre d'affaire supplémentaire pour d'autres entreprises, mais contribuent plus largement au développement local.

Aborder la question de cette façon semble impossible en l'état actuel de l'intercommunalité, estime Gilles CHOQUER : aucun acteur public ne dispose de tous les leviers nécessaires pour effectuer la mise en cohérences des politiques sectorielles à laquelle appelait Josée LANDRIEU.

SEMINAIRE DAEI / DRAST
Synthèse de la deuxième séance
 "Les outils de l'aménagement du territoire"

Trois éléments de discussion ressortent de la deuxième séance :

1. La notion de levier d'aménagement

Un premier débat questionne le terme même de levier d'aménagement : en quoi les outils dont dispose la puissance publique peuvent-ils constituer des leviers, c'est-à-dire des instruments au service sinon d'une rupture de tendance, du moins d'une évolution sensible de celle-ci ?

Les exemples développés (transports, dérogation fiscale, zones d'activités) tendent à montrer que ces « leviers » constituent en fait autant de moyens d'accompagner les tendances, sans être en mesure de les infléchir.

A ceci, deux hypothèses explicatives sont avancées par les participants :

- D'une part, ces différents outils procèdent d'une vision classique —donc sans doute dépassée— de l'aménagement urbain : ils raisonnent en termes de relations centre-périphérie (pour les transports), ils demeurent unidimensionnels (ils ne traitent que d'une seule question sans permettre d'en appréhender toutes les implications), ils sont étroitement arrimés à une seule échelle ;
- D'autre part, ces différents outils ne permettent pas de constituer une dynamique fédératrice. Au contraire, soit ils subissent (comme c'est le cas des transports) soit ils accentuent (comme on peut l'inférer pour les ZUS) les tendances à la fragmentation socio-politique.

2. L'échelle de l'aménagement

Un deuxième débat tourne autour de la question des échelles de l'aménagement urbain. On retrouve une des questions surgies lors de la première séance : les outils (sinon leviers) d'aménagement sont pris entre deux échelles qu'ils ne maîtrisent pas. La grande échelle —la proximité— est celle des comportements quotidiens : non seulement les outils d'aménagement ne se préoccupent de ces comportements quotidiens qu'en termes classiques (transport domicile-travail ou domicile-école par exemple) mais encore, tout porte à croire qu'ils ne sont pas dimensionnés pour s'en préoccuper (du fait, notamment, de l'unidimensionnalité signalée plus haut).

La dimension régionale constitue la petite échelle, dont le poids est paradoxal : surdéterminante en termes d'interdépendances, mais sans interdire une certaine autonomie locale pour autant que celle-ci se situe dans un « créneau » (de logement, d'activité) compatible avec la situation territoriale. Mais ici encore, les outils d'aménagement classiques semblent impuissants à conjuguer ces deux échelles : soit ils jouent à l'échelle de la proximité, —avec les limites signalées plus haut—, soit ils jouent à l'échelle régionale et perdent le local de vue.

3. Les dimensions du politique

Ceci amène à un troisième débat : qui manie ces outils et dans quels buts ? Comment distinguer ce qui relève de l'aménagement urbain dans les franges franciliennes ? Ni l'Etat ni véritablement le Conseil Régional ne semblent être les acteurs d'un aménagement urbain dont la particularité est d'être à la charnière entre enjeux régionaux et comportements quotidiens, chacun de ces thèmes rétroagissant sur l'autre. D'autre part, les collectivités locales se vivent comme trop étroites pour pratiquer une régulation efficace. La tentation serait alors de constituer de vastes espaces de régulation et de péréquation fiscale (par exemple de Compiègne à Persan, selon un participant). Mais l'extension démesurée du « territoire pertinent » constitue-t-elle une réponse viable au défaut d'articulation dont souffrent les outils d'aménagement, entre la région et le local, entre les comportements quotidiens et les grands mécanismes socio-économiques ? Rien n'est moins sûr, comme le montre l'incertitude qui pèse sur le devenir et l'efficacité des « espaces de projets » constitués dans les franges franciliennes au titre du contrat de plan interrégional du Bassin Parisien.

Peut-on tracer une bonne échelle de la régulation territoriale ? Telle devrait être la question examinée lors de la prochaine séance du séminaire.

Compte rendu du séminaire DAEI / DRAST

Le devenir des leviers d'aménagement du territoire

Réunion n°3 du 20 novembre 1996

Participants :

- M. Fabrice MILLEREAU, Maire de Beaumont,
- M. Arnaud BAZIN, Maire de Persan,
- M. Christian DIDELET, Directeur de cabinet du Maire de Persan,
- Mme Marie-Line MEAUX, DDE adjoint du Val d'Oise,
- Mme Agnès DESMAREST-PAREIL, DRE adjoint Centre,
- Mme Josée LANDRIEU, DAEI,
- Mme Thérèse SPECTOR, DRAST,
- Mme Evelyne PERRIN, Plan Urbain,
- M. Jean Pierre PALISSE, IAURIF,
- MM. Daniel BEHAR, Philippe ESTEBE et Renaud EPSTEIN, ACADIE.

Philippe ESTEBE rappelle les questions soulevées lors de la précédente séance du séminaire, concernant la possibilité de déterminer la « bonne » échelle de régulation territoriale. L'exemple de Persan et Beaumont —dont les maires participent à la réunion— illustre parfaitement les enjeux et les difficultés que pose une telle question.

Francis MILLEREAU présente Beaumont, ville importante depuis l'ère gallo-romaine, chef lieu de canton, aujourd'hui au centre d'une agglomération de 20 000 habitants. Il s'agit d'une ville à part entière, disposant à la fois de commerces, de services publics, d'administrations et d'activités.

L'action menée par la municipalité depuis près de vingt ans vise à maintenir la dimension urbaine de Beaumont. Cela passe par le droit des sols, et la priorité donnée au collectif en centre ville au détriment des lotissements afin d'éviter l'éclatement de la ville. Mais cela passe aussi par une politique jeunesse ou des actions culturelles (exploitation municipale d'un cinéma, avec une politique tarifaire adaptée à tous les publics) qui permettent à la population de se retrouver dans des lieux communs.

Beaumont dispose d'une longue tradition de partenariat intercommunal, dans les domaines de l'assainissement, du transport scolaire, de la collecte des ordures ménagères et de la gestion d'équipements collectifs. Le partenariat avec l'Etat est plus récent ; les efforts conjoints en matière de développement économique ne peuvent cependant occulter les reculs indéniables en matière de services publics : les retards sur la ligne SNCF sont importants, des menaces pèsent sur la Poste comme sur le budget de l'hôpital.

Arnaud BAZIN présente à son tour la commune de Persan qui fait face à Beaumont sur les rives de l'Oise. La ville de Chambly, située dans l'Oise, constitue le troisième pôle de l'agglomération. Persan est une ville industrielle qui s'est développée au cours du XIXe siècle et qui a été marquée par la construction de logements sociaux au cours des années 60.

La gestion de la ville doit tenir compte de contraintes nombreuses : un quartier en difficulté qui regroupe 40 % de la population, des zones inondables qui limitent les politiques d'aménagement, une dette importante (87 MF). A l'intérieur de ces contraintes, les priorités de la municipalité sont les suivantes : maîtriser la croissance démographique, par le biais du POS ; rechercher un meilleur équilibre social dans le quartier du Village ; contribuer à la modernisation du système économique.

Enfin, la ville s'est engagée avec l'Etat dans un contrat de ville qui a permis la constitution d'un projet global, et le lancement d'un projet urbain auquel 200 MF seront consacrés.

Arnaud BAZIN revient sur la présentation de F. MILLEREAU, qui a insisté sur l'identité urbaine de Beaumont, ville centre dotée de toutes les fonctions urbaines. Persan est-elle une ville à part entière ou une « banlieue à la campagne », une ville dortoir d'un genre particulier ? Cette question traverse l'action municipale et oriente les choix quotidiens.

Philippe ESTEBE revient sur la notion d'agglomération qu'ont rappelée les deux maires. Les communes de Beaumont, Persan et Chambly sont limitrophes et regroupent 30 000 habitants. Au delà de cette continuité urbaine, en quoi consiste l'agglomération ?

La tradition de coopération intercommunale est le premier élément constituant l'agglomération pour Arnaud BAZIN. En outre, les équipements (équipements publics et commerciaux) sont utilisés par les habitants des trois communes quel que soit leur lieu d'implantation.

Pour Fabrice MILLEREAU, ce sont des éléments géographiques et historiques qui constituent l'agglomération. Les trois villes sont issues de l'ancien comté de Beaumont, qui constituait un pays au sens géographique du terme. Le découpage départemental et le développement des transports ont pu occulter pour partie cette réalité, mais des éléments demeurent : les habitants de Beaumont vont prendre le train à Persan, ou travaillent dans les entreprises de cette commune ; les habitants de Persan utilisent les services administratifs et hospitaliers de Beaumont ; tous se retrouvent dans les grandes surfaces de Chambly.

Rappelant le poids des entreprises dans la fiscalité locale, Evelyne PERRIN souligne l'impossibilité d'une régulation politique qui n'intégrerait pas les acteurs économiques. Quelle est la nature des relations entre les entreprises et leur territoire, à l'échelle de Persan-Beaumont ? Procèdent-elles encore à des recrutements de proximité ?

La présence de l'hôpital permet à la ville de Beaumont d'avoir un ratio d'un emploi pour un actif. Cependant, souligne Fabrice MILLEREAU, près de 50 % des actifs de la ville travaillent à Paris et d'autres vont en ville nouvelle. Finalement, les emplois de Persan ne sont que peu occupés par les habitants de Beaumont qui sont pour leur majorité des « cols blancs », dont une grande partie de fonctionnaires.

Philippe ESTEBE prolonge la question d'Evelyne PERRIN, en interrogeant Arnaud BAZIN sur la capacité de la ville à traiter avec les entreprises présentes sur son territoire quand ces entreprises recrutent à une échelle régionale.

Cette capacité est limitée, estime le maire de Persan, la ville devant d'abord s'occuper de ses contraintes propres et notamment de la commercialisation du patrimoine des zones d'activités.

Josée LANDRIEU relie les questions d'agglomération et de développement économique, en interrogeant les deux maires sur leur conception du développement économique d'agglomération. L'absence de projets communs est-elle liée à des facteurs de blocage précis, qui empêchent la constitution d'une véritable dynamique d'agglomération ?

La crise économique a longtemps épargné Beaumont, qui n'a pas eu besoin de s'engager dans des actions de développement économique. Fabrice MILLEREAU rappelle ainsi que la taxe professionnelle ne représente que 6 MF sur les 45 MF de budget de la ville. La zone d'activité réalisée récemment trouve difficilement preneur. Plus généralement, les blocages que l'on peut identifier tiennent aux mentalités : les trois villes sont historiquement, géographiquement, économiquement interdépendantes, mais dans les mentalités elles restent séparées.

Fabrice MILLEREAU et Arnaud BAZIN s'accordent pour dire que la constitution d'une politique d'agglomération en matière économique est rendue difficile du fait des frontières administratives et de la concurrence de l'Oise quant au coût des zones d'activités et au taux de taxe professionnelle.

Evelyne PERRIN concède l'étroitesse des marges de manoeuvre. Mais ne peut-on en identifier de nouvelles, en termes de transformation des relations aux entreprises ?

Ce domaine reste à explorer reconnaît Arnaud BAZIN, qui rappelle l'importance des barrières idéologiques qui existaient jusqu'en 1995, quand la municipalité était communiste.

Jean Pierre PALISSE note une contradiction entre la solidarité de fait entre les communes du secteur et la segmentation institutionnelle qui pousse au « chacun pour soi ». D'un point de vue politique, peut-on dépasser cette absence de coopération ?

L'opposition ne porte pas sur les principes pour Arnaud BAZIN, mais sur les outils. Ainsi, en matière de zones d'activités, les situations des trois communes sont si différentes que la constitution d'outils communs paraît difficile.

Fabrice MILLEREAU rappelle que sa commune souhaitait adhérer à Oise la Vallée, qui a refusé cette adhésion.

L'accès des habitants aux emplois n'est pas à considérer que du point de vue des entreprises pour Marie-Line MEAUX. On parle souvent de captivité de la population du Village, de sa faible mobilité. Mais ce phénomène est commun à tous les quartiers de la Politique de la Ville, qu'ils soient en première couronne ou dans les franges franciliennes. Des expériences menées visant à faire sortir les jeunes des quartiers pour des stages de formation se heurtent à cette difficulté : le quartier est un cocon, un espace de protection.

Marie-Line MEAUX prolonge son propos en rappelant aux participants que l'image véhiculée par les deux communes est en décalage avec la réalité. Persan est perçue comme une commune d'usines et d'ouvriers quand Beaumont serait une ville plus bourgeoise et de services. Or, quand on observe les niveaux de vie, on se rend compte que Beaumont comme Persan se situe en dessous de la moyenne départementale. Si Beaumont bénéficie d'une image persistante qu'elle doit maintenir, il existe un réel enjeu de transformation de l'image de Persan.

Revenant sur le débat qui a eu lieu, Marie-Line MEAUX note que les élus s'interpellent mutuellement, qu'ils interpellent le Conseil Général. Vis-à-vis de l'Etat local, quelles sont les attentes des communes ?

Pour Fabrice MILLEREAU, il s'agit avant tout d'un respect de la parole donnée. L'Etat s'est engagé en ce qui concerne l'IUT, le maintien de la Banque de France et de tous les services publics. L'Etat doit respecter ses engagements et assurer ses charges, notamment régaliennes.

Pour sa part, Arnaud BAZIN attend de l'Etat le prolongement du partenariat qui s'est établi. L'Etat local a un double rôle de conseil et de partenaire dans la mise en oeuvre d'un programme élaboré conjointement dans le cadre du contrat de ville. Ce partenariat ne doit pas se limiter au seul contrat de ville et à un seul quartier : c'est autour d'un projet global que les relations doivent se construire.

En quoi ces attentes à l'égard de l'Etat prennent en compte la spécificité de ce dernier s'interroge Josée LANDRIEU. Autrement dit, quelle différence y-a-t'il pour Persan entre l'Etat et un bureau d'étude dont les prestations seraient gratuites ?

Pour Arnaud BAZIN, la différence, d'importance, tient à la neutralité de l'Etat qui est garant de l'intérêt général.

Ce point de vue est partagé par Fabrice MILLEREAU qui souligne la difficulté de traiter avec des SEM qui associent de grands groupes de service aux collectivités locales. La médiation de l'Etat peut être utile dans ce cadre.

Agnès DESMAREST revient sur l'intervention de M. PALISSE en notant que les questions abordées au cours de la séance doivent se traiter à différents niveaux de fonctionnalité, qui sont relatives. Quand l'IAURIF met en avant l'intercommunalité inter-régionale, il ne s'agit que d'une couche de rationalité. Or, le niveau local se trouve toujours au croisement de plusieurs niveaux de rationalité.

Les interventions des élus mettent en avant la ville, le service aux habitants, la vie en ville... Ces préoccupations posent question aux politiques conduites à l'échelle de l'Ile de France, voire du Bassin Parisien. D'une certaine manière, le refus de la mobilité des jeunes des quartiers ne témoigne-t-il pas du surcoût social lié à l'éclatement de la ville ? Quand il faut consacrer trois heures par jour aux déplacements, quelle perception a-t-on de la vie en Ile de France ? Il paraît donc nécessaire d'approfondir la connaissance des représentations de la vie sociale qu'ont les jeunes : plutôt que de la peur, leur refus de sortir du quartier peut être analysé comme un rejet des contraintes de la ville éclatée et du coût collectif qu'elle génère.

L'action politique de la ville de Beaumont, telle qu'elle a été présentée par F MILLEREAU, consiste pour une grande partie à la construction d'une identité locale, note Josée LANDRIEU. Mais une telle construction ne peut passer que par la désignation d'un extérieur qui serait menaçant. N'y a-t-il donc pas un risque que la construction identitaire conduise à la peur de l'extérieur et donc à un repli de la population ? La construction d'une politique d'agglomération, qui traite de l'identité ne pourrait-elle pas changer l'échelle de la peur en construisant une identité positive aux deux niveaux ?

L'identité de Beaumont, qui est inscrite dans l'histoire, s'est aussi forgée dans une opposition à Persan, note Arnaud BAZIN. De même, l'identité de Persan se définit moins en elle-même que dans une opposition à Beaumont.

F MILLEREAU partage cette analyse. L'identité de Beaumont existe en elle-même alors que les populations qui sont arrivées à Persan depuis les années 70 n'ont pas de racines dans la ville. Ils s'accrochent donc à la proximité immédiate : le quartier, la cage d'escalier.

Daniel BEHAR exprime son étonnement à l'écoute du discours des deux maires, qui —au delà des différences— ont un point commun : ils sont a-territoriaux, n'évoquent guère l'inscription de ces villes en Ile de France. Les trois éléments qui ont été soulignés sont la notion de bassin de vie, les pratiques politiques de régulation autour de l'intercommunalité de services, et la perspective de l'agglomération. Or un tel discours, reprenant ces trois éléments, se retrouvent dans toutes les villes et régions françaises. La seule spécificité francilienne qui a été notée est l'effet de frontière avec l'Oise (mais un tel effet n'est pas spécifiquement francilien).

Daniel BEHAR demande donc aux deux maires quelles sont les incidences de l'inscription en Ile de France des deux communes, sachant que cette région est marquée par deux traits dominants : le poids de la centralité parisienne et le polycentrisme. Concrètement, quelles sont les relations entre les deux villes et Roissy ou Cergy en termes d'activités ? avec les zones de la RN1 en termes d'offre commerciale ? quelle est la nature des relations avec un intervenant raisonnant à l'échelle régionale comme l'OPIEVOY quant à sa politique d'attribution ?

Pour les populations des deux villes, l'échelle régionale n'a que peu de réalité estiment Fabrice MILLEREAU et Arnaud BAZIN. Le local prime sur les relations à Roissy ou Cergy. En termes commerciaux, il existe par contre une concurrence forte de l'Isle Adam.

L'échelle régionale de l'OPIEVOY n'induit-elle pas des stratégies différenciées suivant les territoires, que l'on pourrait percevoir à Persan, s'interroge Daniel BEHAR.

Arnaud BAZIN convient que les relations avec l'OPIEVOY sont difficiles, et qu'on peut percevoir à Persan une stratégie spécifique de peuplement de la part de l'office.

De nombreux signes indiquent en effet que l'OPIEVOY a été amené à privilégier certains sites sur d'autres, pour Marie-Line MEAUX : qu'il s'agisse de Chanteloup-les-Vignes ou de Persan, l'office a clairement laissé se dégrader les choses. Ainsi, jusqu'en 1995, il n'y avait que trois gardiens pour 1200 logements dans le Village. Par contre, le patrimoine d'Argenteuil ne pose aucun problème. On peut donc se demander si l'OPIEVOY n'a pas utilisé certains sites pour concentrer certaines populations considérées comme difficiles à loger, et utilisé d'autres sites plus urbains pour d'autres populations.

Jean Pierre PALISSE revient sur la question de l'identité locale, qui ne lui paraît pas exclusive d'autres niveaux d'identité.

Ce point de vue est théorique pour Arnaud BAZIN. Du fait de la situation géographique de Persan, il lui semble en effet difficile de jouer de différents niveaux d'identité. En particulier, l'identité francilienne n'a que peu de sens.

Jean Pierre PALISSE interroge alors les maires sur leurs attentes à l'égard de la Région et du département.

Le département, du fait du mode d'élection des conseillers généraux, est un partenaire proche, qui agit sur des thèmes concrets estime Fabrice MILLEREAU. Le partenariat avec la Région est beaucoup moins développé, et les interventions de cette collectivité sont peu connues.

Thérèse SPECTOR interroge les maires sur leur vision de la place de leur ville en Ile de France.

La dimension régionale ne constitue pas une préoccupation quotidienne, répète Arnaud BAZIN. Le rapport à Paris est limité aux déplacements des actifs y travaillant.

Cela témoigne, pour Marie-Line MEAUX, de l'absence d'identité francilienne qui pourrait être construite au niveau régional. Pour percevoir les caractéristiques identitaires, il faut descendre à un niveau plus bas : le département peut avoir un sens, mais surtout, la ville a un sens.

En conclusion, Philippe ESTEBE rappelle que la question proposée au débat portait moins sur la perception de la région par les communes que sur les phénomènes d'ordre métropolitain et les phénomènes locaux, la vie quotidienne. Il s'agissait de s'interroger sur les liens établis entre ces deux niveaux par le politique. La réponse qui a été apportée par MM. BAZIN et MILLEREAU est claire : leur action porte sur le local.