



HAL
open science

Villes et aménagement du territoire

Denise Pumain

► **To cite this version:**

Denise Pumain. Villes et aménagement du territoire. Urbanisme, 1996, 288, pp.24-30. halshs-01547338

HAL Id: halshs-01547338

<https://shs.hal.science/halshs-01547338>

Submitted on 26 Jun 2017

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

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

Villes et aménagement du territoire

Denise Pumain, professeur à l'Université Paris I

Les responsables de l'aménagement du territoire se posent à propos des villes deux ensembles de questions très différentes, qui sont liées à la double fonction que remplissent les centres urbains, selon l'échelle d'observation où l'on se place. D'une part, les villes sont des milieux de vie, l'environnement physique et humain où se déroule la vie quotidienne de près de 80% de la population aujourd'hui. L'aménagement de ces territoires de la vie quotidienne pose des problèmes en termes d'urbanisme, d'intégration sociale, d'adaptation de l'environnement urbain à l'évolution des conditions techniques et économiques, de répartition des pouvoirs entre les collectivités locales. D'autre part, les villes d'un même territoire, étroitement connectées les unes aux autres par une multitude de réseaux, forment un système très structuré, dans lequel les villes sont liées par de très fortes interdépendances. Ce système conserve, inscrites dans sa structure, les traces accumulées de formes d'organisation spatiale et territoriale et de spécialisations économiques et sociales passées, il est très difficile de modifier cette structure qui ne peut évoluer que très lentement. C'est pourtant d'abord à cette seconde question que se sont intéressées les politiques d'aménagement du territoire menées en France depuis la deuxième guerre mondiale.

1 L'armature urbaine du territoire

La réflexion qui a été menée en France sur la place à donner aux villes dans l'aménagement du territoire est fortement influencée, voire biaisée, par les particularités de l'urbanisation de ce pays. L'originalité du territoire français réside dans l'importance relative de la capitale, favorisée par plusieurs siècles de centralisation des pouvoirs politiques et de l'organisation administrative. Le poids de Paris, assimilé à celui de la région Ile-de-France, représente aujourd'hui, avec 10,6 millions d'habitants, une proportion élevée de la population nationale, près de 19%, et une part encore plus importante des emplois, de l'ordre de 23%. Cette concentration, qui s'est accrue à la faveur de la très forte croissance démographique et économique et du fort mouvement d'urbanisation et d'exode rural qui ont suivi la seconde guerre mondiale, s'est stabilisée depuis les années 1970 quant au poids démographique, mais continue à progresser en termes d'emplois, du fait de migrations très sélectives entre la région capitale, qui attire les jeunes adultes, et la province, vers laquelle émigrent volontiers les personnes plus âgées. La concentration du pouvoir décisionnel demeure écrasante puisque plus des trois quarts des sièges sociaux des 500 plus grandes entreprises françaises sont parisiens.

La suprématie parisienne n'est en effet pas que quantitative. Elle se traduit aussi par un profil caractéristique de grande métropole: une plus grande proportion de jeunes adultes à l'âge des études et des premiers emplois, moins de personnes âgées, une population plus qualifiée, des revenus d'un tiers plus élevés que dans la région de province la plus favorisée, voire une plus grande productivité du travail. Ces inégalités depuis longtemps constatées expliquent le succès d'un ouvrage paru en 1947, celui de J.F. Gravier, dont le titre provocant, "Paris et le désert français", résumait de façon lapidaire le contenu d'un déséquilibre entre Paris et la province, source de revendication pour une répartition plus équitable, sinon égalitaire, des personnes, des entreprises et des infrastructures dans le territoire.

Il est cependant tout à fait symptomatique que les politiques d'aménagement urbain aient été conçues au niveau national. Alors que, dans tous les pays européens, on parle d'"auto-

administration locale" (self-gouvernement ou Selbstverwaltung), le concept français équivalent s'appelle "décentralisation". L'aspect déséquilibré de l'armature urbaine française est sans doute renforcé par une autre spécificité nationale. Comparée au reste de l'Europe, la France se caractérise par la faible densité générale de sa population, ce qui met la plupart des grandes villes à de grandes distances les unes des autres. La Révolution industrielle n'y a pas créé beaucoup de très vastes conurbations comme celles des pays d'Europe du nord-ouest, seuls la région industrielle et minière du Nord-Pas de Calais ou le littoral de la Côte d'Azur forment des régions urbaines à la densité élevée. Dans une France demeurée longtemps à dominante rurale, où l'urbanisation a été nettement plus tardive qu'ailleurs en Europe du nord, l'aménagement des villes a été pensé bien davantage en termes d'armature urbaine, de contrôle et d'équipement hiérarchisés du territoire, que comme un réseau de complémentarités devant assurer à la population les mêmes chances de développement économique et les mêmes conditions d'accès aux services, tellement était ressenti le poids de la centralisation, face aux exigences de l'équité territoriale!

Il n'est donc pas étonnant que les politiques d'aménagement du territoire qui ont été successivement adoptées au cours des quarante dernières années puissent être interprétées, avec le recul du temps, comme l'accompagnement fidèle du processus "spontané" de diffusion du progrès économique apporté par les "trente glorieuses" dans l'ensemble du territoire. Dans les systèmes de villes, le processus d'adaptation des villes au changement s'effectue en général en suivant la hiérarchie urbaine, se produisant avec un décalage dans le temps, d'abord dans les plus grandes villes, puis les villes moyennes et enfin dans les plus petites.

décentraliser et déconcentrer la capitale

Les premières mesures prises tendaient à empêcher la poursuite de la concentration des populations et des activités dans la capitale, et à redistribuer une bonne partie de cette croissance vers les villes de province. Elles se sont traduites d'un côté par des mesures restrictives à l'égard de Paris, et de l'autre par des incitations à la décentralisation.

Dès 1955, la politique de décentralisation institue l'agrément préalable, c'est-à-dire l'obtention d'une autorisation, nécessaire pour toute extension ou création d'activité industrielle, ainsi qu'une redevance pour les locaux industriels agréés en région parisienne (de l'ordre de 25 à 165 f par m² en 1976 par exemple). A partir de 1958, l'agrément préalable est exigé aussi pour les bureaux, puis dès 1960 est instituée une redevance pour les bureaux agréés, double de celle de l'industrie. Parallèlement sont distribuées des aides incitatives à la localisation d'activités dans certaines zones de province. Ces primes de Développement Régional sont calculées d'abord d'après le montant des investissements (1972) puis à partir de 1976 d'après le nombre des emplois créés.

Le bilan de cette politique est assez impressionnant, en termes de transfert ou de création d'emplois industriels (plusieurs centaines de milliers) et d'impulsion donnée à la croissance dans de nombreuses villes du Bassin Parisien, de l'ouest et du sud-ouest de la France, notamment dans les secteurs de l'industrie automobile et de l'électronique. En 1972 sont instituées des aides à la création d'emplois tertiaires, avec des primes de l'ordre de 35000 à 50 000 F par emploi. Cette décentralisation tertiaire a été complétée par une décentralisation administrative, qui a surtout profité aux plus grandes villes de province (environ 100 000 emplois au total). Cependant, les emplois ainsi décentralisés sont plus souvent des emplois de faible qualification, d'exécution plus que d'encadrement, si bien que pour une part cette politique a pu apparaître comme un simple accompagnement d'un processus "fordiste" de décentralisation vers la

périphérie du territoire des activités en fin de cycle du produit, consommatrices d'espace et recherchant une main d'oeuvre peu qualifiée dans des régions à bas salaires.

En dépit d'une volonté périodiquement affirmée de poursuivre la décentralisation, en particulier administrative, les mesures tendant à brider la croissance parisienne ont été en partie levées: par exemple, la procédure d'agrément a allégée, voire supprimée à partir de 1985. Les raisons expliquant ce choix sont complexes (voir infra). Elles découlent peut-être de l'observation que la croissance parisienne n'a pas atteint les sommets que prévoyait le schéma directeur de 1965, qui escomptait quelque 14 millions d'habitants en 2000 - il est probable que la réalité se situera plutôt aux alentours de 11 millions.

équiper les métropoles régionales

Dès 1964, huit villes ou ensembles de villes, appelées "métropoles d'équilibre", sélectionnées d'après le niveau de leurs fonctions et la portée de leur rayonnement, ont été choisies pour localiser de grands équipements d'infrastructures, pour accueillir les activités décentralisées de la région parisienne et pour devenir des moteurs du développement régional. Parce qu'on s'inspirait d'une théorie dite "des pôles de croissance", on attendait beaucoup des effets induits de ces nouvelles concentrations. Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux et Nantes furent les premières. D'autres villes ont été associées à cette politique à partir de 1970: Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon et Nice. Ces villes ont bénéficié d'équipements lourds lors d'opérations immobilières de grande envergure, dans le cadre des ZUP, ZAD et ZAC (Zones à urbaniser en priorité, Zones d'aménagement différé, Zones d'aménagement concerté). La politique adoptée était ambitieuse et anticipait sur des facteurs de développement qui devaient se révéler essentiels dans la phase ultérieure. Ainsi, selon le rapport de J. Monod en 1974 il s'agissait de "favoriser l'éclosion d'activités tournées vers la décision, la responsabilité et l'innovation, dans les domaines de l'administration, des échanges, de la recherche et de la finance".

renforcer les points de la trame urbaine les plus menacés

Dans le courant des années 1970, alors que s'amorçait la modernisation des villes de moins grande taille, accompagnée d'une réorientation des courants de migration, fut conduite la politique dite des "villes moyennes". Destinée en principe aux quelque 200 unités urbaines de 20 000 à 200 000 habitants, cette politique menée par la DATAR, lancée en 1974, aboutit à la signature de contrats de trois ans avec 73 municipalités. D'abord tournés vers des opérations de rénovation et de réhabilitation des centres villes, les financements furent orientés en 1976 vers l'aide au développement économique. Depuis les lois de décentralisation de 1982, les régions ont pris le relais de cette politique.

Ce fut enfin au tour des petites villes d'être concernées, dans le cadre de la politique d'animation des "pays". Ces entités géographiques regroupant de 15 à 50 communes ont d'abord bénéficié de "plans d'aménagement rural", relayés par des Chartes intercommunales de Développement, qui définissent le cadre d'une planification locale suscitée par loi Foncière de 1967. Au début des années 1980, plus de 350 contrats ont été signés pour répartir des aides aux petites villes et à leur "pays". L'objectif de cette politique est d'enrayer les tendances à la désertification, de prévenir la poursuite de l'exode rural, essentiellement par des subventions à des programmes de développement économique. Ces opérations concernent surtout les régions les plus rurales, elles couvrent au total un cinquième de la surface du territoire.

Des métropoles d'équilibre aux petites villes des "pays", les politiques d'aménagement du territoire ont donc contribué à diffuser les effets de la croissance et peut-être à réduire l'accentuation des inégalités que tend à produire la diffusion hiérarchique des innovations. La volonté correctrice apparaît sans doute plus nettement dans les actions menées pour infléchir le mouvement général en faveur de villes aux prises avec des problèmes de conversion industrielle, qui ne les rendaient pas naturellement attractives pour l'investissement. Des aides à la transformation des activités ont été attribuées à partir de 1968 aux vieilles régions industrielles du nord et de l'est et à certaines zones portuaires. Un statut de pôle de conversion a été défini en 1984 pour accompagner les mutations industrielles dans des bassins d'emploi en situation difficile: Calais-Dunkerque, Valenciennes, la Sambre, la Meuse, Longwy-Briey-Thionville, Nancy, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Montluçon, Roanne, Saint-Etienne, Decazeville, Albi-Carmaux, La Ciotat-la Seyne, Caen. On a dû ajouter un quinzième nom, celui de Fos-sur-Mer, conçu dans les années 1960 comme un pôle de croissance mais qui a déçu les attentes.

adapter le réseau des villes françaises à l'échelle européenne

Depuis la fin de la décennie 1980 s'affirme une prise de conscience d'un changement important dans l'échelle des relations qui sont à considérer si l'on veut envisager l'avenir des villes d'une manière pertinente. Le cadre national n'est plus seul décisif pour arbitrer entre les concurrences que se livrent depuis toujours les villes d'un même territoire. L'ouverture européenne et la mondialisation de l'économie, ainsi que la multiplication des relations à longue distance, ont considérablement élargi le réseau dans lequel se joue le futur des villes, au moins pour les plus grandes. Leur territoire de référence est aujourd'hui celui de l'Europe toute entière, et dans ce cadre nouveau la position relative des villes se trouve modifiée.

Alors qu'un consensus s'était à peu près établi pour favoriser une décentralisation, des voix s'élèvent aujourd'hui pour défendre le poids de Paris face à ses concurrentes en Europe et dans le monde, et pour ne plus pénaliser sa croissance. C'est ainsi que s'explique l'arrêt de la politique de l'agrément pour la construction de bureaux depuis 1985. Il en est d'ailleurs résulté une prolifération des constructions neuves, et un effet de "bulle" spéculative dans la région parisienne. Par ailleurs, une politique de valorisation de la capitale, par la rénovation des quartiers centraux et la réalisation de grands équipements de prestige, (Grand Louvre, Arche de la Défense, Opéra Bastille, Grande Bibliothèque...) tend à soutenir son rôle de grande métropole européenne, voire mondiale.

Face à leurs concurrentes européennes, les autres capitales régionales paraissent en situation de faiblesse, au moins en termes de dimension. Aucune n'atteint deux millions d'habitants. La décentralisation administrative de 1982, instituant des Conseils régionaux élus, a donné à une vingtaine de ces grandes villes un rôle politique et un pouvoir de décision sur le développement économique. Cependant, le souci d'éviter de trop grandes disparités dans la localisation des entreprises, l'implantation des équipements d'infrastructure et la répartition des grands investissements a inspiré la politique des contrats de plan Etat-région. Les régions qui y souscrivent reçoivent une participation financière de l'Etat en échange d'une harmonisation de leurs priorités et de leurs objectifs avec ceux de la planification territoriale nationale. Ces procédures ont connu un grand succès depuis 1983. Dans ce cadre, des "chartes d'objectifs" tendant à soutenir certaines filières économiques ont été définies pour certaines grandes villes en concertation avec la DATAR dans le courant des années 1990. L'autonomie des grandes villes est cependant en partie renforcée du fait du pouvoir politique de leurs maires, qui cumulent souvent d'autres mandats nationaux, et qui l'utilisent parfois pour prendre des initiatives importantes, y compris en matière de politique étrangère.

La volonté d'apporter un soutien à tous les échelons de l'armature urbaine est cependant encore sensible dans la politique menée par la DATAR en faveur des "réseaux de villes" depuis 1991. Une vingtaine de ces associations volontaires associent chacune en moyenne de trois à quatre villes de dimension petite et moyenne, de 10 000 à 250 000 habitants. Certaines ont créé en commun une agence d'urbanisme, la plupart mènent des opérations de partenariat pour l'attraction des entreprises, la concertation des initiatives économiques locales, l'optimisation du tracé d'infrastructures, la réalisation d'investissements dans le domaine touristique ou culturel. Dans la pratique, la politique des réseaux de villes est en fait une politique d'aménagement des relations de proximité telles qu'elles sont définies par les moyens de communication rapides actuels, pour former des "bassins de vie" de quelques dizaines de kilomètres de rayon autour de plusieurs villes. Il s'agit en fait d'une tentative visant à transformer en complémentarités les traditionnelles rivalités entre petites villes voisines.

On pourrait considérer encore parmi les politiques "urbaines", toute la planification des transports définie au niveau national, voire européen. En effet, un facteur important de l'attractivité des villes demeure leur accessibilité, leur position plus ou moins centrale dans des réseaux de communication. L'implantation des aéroports, des gares sur les voies ferroviaires à grande vitesse, voire encore la construction des axes autoroutiers, font partie des instruments dont disposent les politiques d'aménagement du territoire pour favoriser le développement de telle ou telle ville en l'insérant plus ou moins rapidement dans les réseaux modernes. L'effet de la construction de ces grandes voies n'est probablement pas aussi structurant qu'on a voulu l'imaginer à certains moments, il reste que la diffusion rapide sur le territoire des gains d'accessibilité produits par une technique nouvelle participent certainement à la réduction des inégalités nouvelles induites par les décalages dans son installation.

un bilan modeste?

Peut-on dresser un bilan de quarante années de politiques d'aménagement de l'armature urbaine française? Si on le compare aux autres grandes villes, et non plus aux régions, le poids de Paris paraît stabilisé (le rapport de 1 à 7 avec celui de la deuxième ville, Lyon, ne s'est pas sensiblement modifié depuis près de deux siècles), aussi bien quantitativement que qualitativement. On peut penser qu'il n'en aurait pas été de même en l'absence de politiques régulatrices, mais on mesure à ce résultat qui peut paraître mince l'ampleur de la volonté politique nécessaire pour modifier, fût-ce légèrement, la forme d'une armature urbaine. Il est probable que les efforts d'équipement entrepris à l'égard des grandes villes et de l'ensemble du territoire ont été bénéfiques à la France tout entière. Ceci admis, on peut toutefois se demander si les avis qui ont été parfois donnés pour fustiger, notamment en la comparant à la situation allemande, l'urbanisation à la française, sont aussi assurés qu'il y paraît. Ils semblent se référer à un modèle équilibré qui serait en gros celui d'une distribution géométrique des tailles de villes. Rien ne prouve cependant que ce modèle soit plus efficace que le modèle "primatial" et encore moins que ce soit à ce modèle qu'on puisse attribuer par exemple les succès de l'économie allemande. En l'état actuel de nos connaissances, aucune structure urbaine territoriale ne peut être considérée a priori comme plus efficace et productive qu'une autre. Il semble que plusieurs formes d'armature urbaine héritées d'histoires différentes soient compatibles avec le fonctionnement actuel des territoires. La seule certitude qu'enseigne l'histoire des systèmes de villes est qu'il faut leur conserver une diversité des types de villes qu'ils rassemblent, diversité qui conditionne leur capacité à évoluer, à s'adapter. Dans les vieux pays, c'est ce qu'ont fait les villes depuis plusieurs millénaires.

De telles considérations invitent à la modestie en matière de politique urbaine, mais aussi au courage politique, dès lors que des dysfonctionnements ou des défauts d'adaptabilité ont été repérés et identifiés, dans la mesure où la résistance au changement de ces systèmes est énorme.

2 Des villes à vivre

Les politiques qui ont été menées à l'échelon local en vue d'aménager le cadre et les conditions de la vie quotidienne des citoyens sont évidemment plus diverses. Sans qu'il soit possible d'évoquer ici toutes leurs dimensions, on peut en retenir quelques grandes lignes.

digérer la croissance et structurer les aires métropolitaines

La préoccupation essentielle des politiques d'urbanisme des années 1960 et 1970 était de faire face à l'énorme demande de logements suscitée par l'afflux des ruraux en ville, le boom démographique puis l'arrivée des rapatriés d'Afrique du nord. Dans beaucoup de villes, la question fut malencontreusement résolue à coup de "grands ensembles" et autres "Zones à Urbaniser en Priorité", installant en une seule opération des milliers de personnes, dans des quartiers construits en général sur de vastes terrains plats en périphérie des grandes villes, avec une desserte par les transports en commun satisfaisante pour les navettes domicile-travail mais en général insuffisante pour les autres types de mobilité, et un niveau souvent assez faible d'équipements de commerces et de services. Ces solutions, d'abord avantageuses car mettant rapidement à la disposition des nouveaux citoyens des logements nombreux et aux normes de confort satisfaisantes pour l'époque, devaient se révéler désastreuses par la suite, lorsque l'élévation des revenus et les aspirations pour l'accession à la propriété de maisons individuelles éloignèrent de ces constructions en larges barres et hautes tours les catégories de population les plus aisées. S'y logèrent alors des groupes aux revenus plus précaires et des immigrés récents, dont la concentration dans ces quartiers devint, au cours des années 1980, la source de problèmes sociaux importants, au point d'appeler de tout autres politiques.

A la même époque cependant étaient lancées d'importantes opérations d'urbanisme visant à restructurer le tissu des grandes métropoles. L'objectif était, par exemple à Paris, de transformer une agglomération monocentrique en une région urbaine plus complexe, qui s'organiserait autour de nouveaux pôles. Contrairement à ce qui avait été choisi pour Londres, où le développement urbain a été endigué par une zone d'espaces naturels protégés, la fameuse "ceinture verte", la croissance parisienne a pu s'étaler librement en tache d'huile. La politique de villes nouvelles instaurée en 1970 tendait seulement à concentrer cette expansion en quelques points privilégiés. Elle institua cinq programmes d'envergure à Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la Vallée, Saint-Quentin-en Yvelines et Melun-Sénart, selon un "modèle spatial tangentiel" d'urbanisation censé contrecarrer les tendances radio-concentriques du développement urbain spontané. Depuis 1975, ces villes nouvelles ont absorbé plus de la moitié de la croissance démographique parisienne et se sont dotées d'équipements qui en font, pour au moins quatre d'entre elles, des centres polarisant les banlieues environnantes. L'une d'elles, Cergy-Pontoise, a même réussi à équilibrer le rapport entre sa population résidente et le nombre de ses emplois. Trois autres créations de villes nouvelles furent tentées en province, autour de Lyon, Rouen, Marseille, seules deux ont eu quelque succès.

La politique des métropoles d'équilibre a été complétée au niveau local par la réalisation de grands schémas d'aménagement des aires métropolitaines. Les OREAM, créées à partir de 1966, sont des organismes d'étude financés par l'Etat, qui soumettent des schémas directeurs,

assurant l'harmonisation des projets entre les collectivités locales et les services techniques de l'Etat. Leurs objectifs ont été en partie réalisés, en partie démentis du fait de prévisions excessives de croissance.

remédier aux effets des ségrégations spatiales et sociales

Une politique d'intervention dans les quartiers les plus défavorisés des villes, et en particulier ceux de certaines banlieues, a été lancée au niveau national après que des incidents violents aient eu lieu (en particulier aux Minguettes, près de Lyon), au début des années 1980. Auparavant, un groupe interministériel appelé "Habitat et vie sociale", créé en 1977, avait été chargé de l'aménagement d'une cinquantaine de quartiers de banlieue. Les politiques de l'Etat vont progressivement prendre de l'importance par rapport aux initiatives locales, et coordonner le foisonnement des procédures qui se multiplient dans le courant des années 1980. Une Commission nationale du Développement des quartiers, le programme "banlieues 89" et le Conseil national de prévention de la délinquance sont intégrés au début des années 1990 dans un conseil National des villes, puis un Comité interministériel des villes et du Développement social urbain dont dépend la Délégation Interministérielle à la Ville. Les actions entreprises le sont en concertation avec les instances chargées de l'intégration des populations immigrées.

Dans ce cadre ont été définis environ 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui sont concernés soit par des procédures de "Développement social des quartiers" pour ceux présentant les situations les plus difficiles, soit par des "Conventions de quartiers". Ils regroupent environ 3 millions d'habitants, dans des grands ensembles, ou des cités ouvrières ou minières, ou encore des centres anciens à l'habitat vétuste. Dans ces quartiers où la population étrangère est en proportion importante, où se concentrent des familles nombreuses et des populations jeunes, mais aussi des ménages monoparentaux, les revenus sont bas, la qualification faible et le chômage très élevé.

Les actions menées en faveur de ces quartiers ont tenté de prendre en compte toutes les dimensions des problèmes en amenant les différents acteurs impliqués à collaborer et les populations concernées à participer. Elles prennent la forme de réhabilitation de logements sociaux, de relance des activités économiques dans ces quartiers (une trentaine de "zones franches", exemptes de taxe professionnelle pour les entreprises, ont été désignées en 1996), mais aussi du financement du revenu minimum d'insertion ou de stages de préparation à la vie professionnelle. Les problèmes posés par la concentration des populations défavorisées relèvent en effet autant de politiques sociales que de politiques d'aménagement. Au total, c'est environ six milliards de francs qui sont consacrés par l'Etat chaque année, au milieu des années 1990, à la politique de la ville. Si des améliorations sensibles ont été constatées, les objectifs proclamés sont cependant loin d'être atteints.

améliorer les outils pour la gouvernance et la gestion des villes

Un autre problème particulier aux institutions françaises tient au caractère inadapté du cadre juridique des territoires urbanisés et à l'imbrication des sources de financement, qui rendent la gestion des villes complexe et difficile. La plupart des grandes villes s'étendent en effet sur plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines (dans le cas de Paris), de communes, qui ne couvrent chacune que 1500 hectares en moyenne, dont les limites n'ont pas été modifiées depuis deux siècles, et dont les compétences n'ont pas été remises en cause par la réforme administrative de 1982 - au contraire, les municipalités ont alors acquis le pouvoir de décision en matière de permis de construire. Cet émiettement induit souvent de grandes inégalités entre les communes d'une même agglomération, entre les communes résidentielles péri-urbaines et

les communes riches d'entreprises, et des difficultés d'harmonisation des politiques d'équipement entre les communes centres et celles de la périphérie.

Des institutions aux compétences élargies tentent de pallier ces insuffisances du découpage communal pour la gestion et la planification urbaines. Neuf "communautés urbaines", regroupant 250 communes et concernant 4 millions d'habitants ont été décrétées afin d'améliorer le fonctionnement des plus grandes agglomérations, et 153 districts aux compétences plus limitées regroupent quelque 1300 communes et près de six millions d'habitants. Il reste que, même après un éventuel accord sur l'investissement dans un équipement donné, le financement d'un projet urbain requiert le plus souvent un montage très complexe entre des sources émanant de la commune, du département, de la région, de l'Etat et d'un ou de plusieurs Ministères...

D'autres initiatives émanant de Ministères ou d'associations diverses participent également de la politique d'aménagement du territoire, en vue de mettre à la disposition des collectivités locales des outils adaptés à la planification et à la gestion des villes. Le Ministère de l'Equipement continue à jouer un rôle important dans ce domaine, mais aussi le Ministère de l'Intérieur, voire celui de la Culture. Outre un centre de formation des personnels des collectivités locales, on peut noter la réalisation de bases de données documentaires sur les questions urbaines, et une information de qualité sur les systèmes d'information géographiques désormais très diffusés dans les municipalités urbaines. Le risque de fractionnement de la très grande masse des informations urbaines produites localement pour aménager le territoire des villes n'est pas encore compensé par des tentatives sporadiques de construction de bases de données comparatives, développées par les agences d'urbanisme ou des équipes de recherche universitaires.

le futur: image et participation ?

Bien des villes se sont dotées de politiques tendant à améliorer leur image, voire à promouvoir leur territoire par un véritable marketing. D'abord tapageuses et peu ciblées, souvent très standardisées (combien de villes ne se sont pas posées "au centre de l'Europe" ?), ces publicités se sont orientées progressivement vers une meilleure définition des savoir-faire de la ville et des avantages spécifiques offerts par chaque milieu urbain. On ne peut guère attendre de ces initiatives des effets importants en termes d'attraction sur les entreprises, dans la mesure où toutes les collectivités locales renchérissent les unes sur les autres et sont en concurrence. Cependant, l'identification des spécificités des territoires pourrait être à l'origine d'une prise de conscience de cette diversité des types de villes, dont on peut penser qu'elle est nécessaire au maintien des possibilités d'adaptation au changement du système des villes pris dans son ensemble. En particulier, c'est l'une des voies possibles pour préserver les chances de survie des villes petites et moyennes, dont le maintien est menacé par les tendances à la "métropolisation", au renforcement de l'attraction et du poids des grandes villes telles qu'elles s'expriment depuis la fin des années 1980.

Par ailleurs, en dépit de l'importance reconnue à la symbolique urbaine et à la perception qu'en ont les acteurs, peu de choses ont été faites encore en France en vue d'améliorer la participation des habitants à la maîtrise du milieu urbain dans lequel ils vivent. Une plus grande implication des citoyens dans l'aménagement de leur territoire est sans doute une composante importante de la formation d'une identité collective urbaine et du fonctionnement effectif de la démocratie dans les villes.

Bibliographie sommaire

Brunet R. 1994, *La France, un territoire à ménager*. Paris, Edition° 1, 329 p.

DATAR, 1988, *Atlas de l'aménagement du territoire*. Paris, La Documentation française. 368 p.

Gaudin T. 1994, *L'aménagement du territoire vu de 2100*. Paris, éditions de l'Aube, 108 p.

Guigou J.L. 1995, *Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps*. Paris, DATAR et Editions de l'Aube, 146 p.

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993, *Débat National pour l'Aménagement du Territoire, document introductif*. Paris, DATAR, La Documentation Française, 125 p.

Pumain D. Saint-Julien T. (dir.) 1995, *L'espace des villes*. Paris, RECLUS-La Documentation française, Atlas de France vol. 12, 128 p.