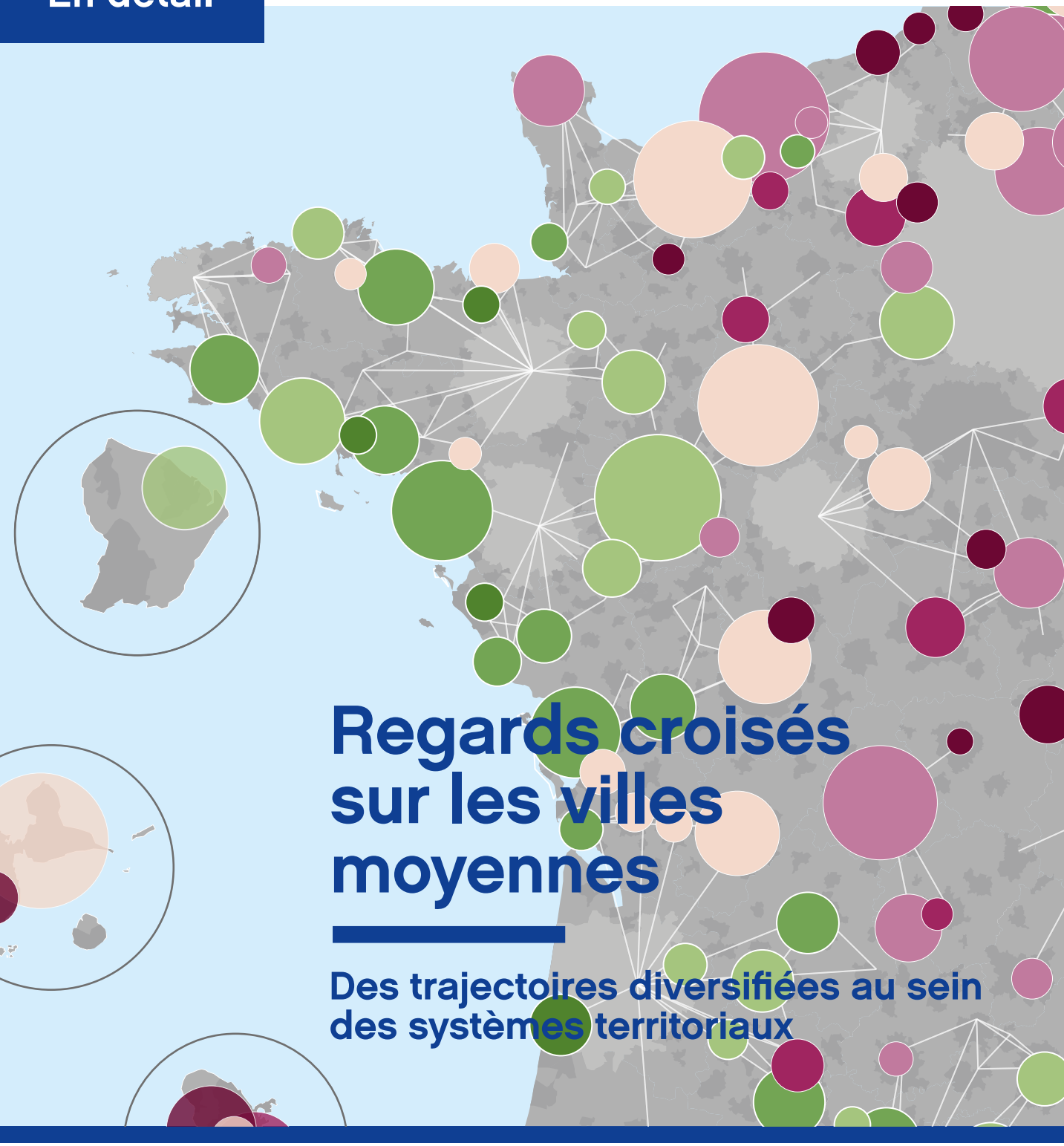
En détail



Regards croisés sur les villes moyennes

Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux

La documentation Française

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

Directeur de la publication :
Jean-Benoît Albertini

Responsable de collection :
Hugo Bevort

Auteurs :
Annabelle Boutet, avec la contribution de Marie Aboulker, Stéphane Cordobès, Damien Kacza, Marion Mauvoisin, Philippe Matheron et, pour l'Observatoire des territoires, Benoît de Lapasse, Mathieu Garnier et Gilles Toutin, à l'initiative de Jean-Christophe Baudouin (CGET)

Cartographie :
Arnaud Genevrier, Pierrick Hamon, Karine Hurel et Floriane Picard

Suivi d'édition :
Nesma Kharbache, Muriel Thoin

Mise en page :
Direction de l'information légale et administrative

Contact presse :
Corinne Gonthier
corinne.gonthier@cget.gouv.fr
tél. : 01 85 58 60 49

Crédit :
Illustration de couverture : CGET

Impression :
Direction de l'information légale et administrative

Dépôt légal :
mars 2018

« En détail » est une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui porte sur les études, analyses et réflexions conduites ou soutenues par le CGET.

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative – Paris, 2018

ISBN 978-2-11-145540-5

Regards croisés sur les villes moyennes

Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux

Sommaire

Avant-propos 7

1 – Villes moyennes et armatures urbaines : quel est l'état de la recherche ? 11

> Un fait européen récemment reconnu 12
> En France, une évolution des définitions et des courants de recherche 15
> Un regain d'intérêt des chercheurs notamment en Afrique du Nord et en Asie 23

2 – Principales caractéristiques des 203 villes moyennes françaises 27

> Un maillage fort du territoire français 28
> Des signes de fragilisation économique et sociale de certaines villes moyennes 44

3 – Action de l'État en faveur des villes moyennes 51

> Des contrats de villes moyennes (1973-1979) à l'expérimentation « Villes moyennes témoins » (2007) 52
> Le contexte et les dispositifs actuels 53
> Les autres acteurs publics et les villes moyennes 62

4 – Approche multicritères des villes moyennes 65

> Fragilités et systèmes territoriaux 66
> Application sur neuf villes moyennes 73

5 – Annexes 77

> Bibliographie 78
> Table des illustrations 79

Avant-propos

Les villes moyennes sont au cœur des enjeux d'aménagement du territoire français. Maillons fondamentaux de l'armature urbaine, elles contribuent de fait à la cohésion du pays. Elles assurent des fonctions de centralité – en accueillant des activités et de l'emploi, des établissements de santé et d'enseignement, des équipements scolaires, sportifs et culturels, des sites patrimoniaux – et un accès aux infrastructures de transport. Elles sont également des traits d'union qui connectent les territoires entre eux.

Nos villes moyennes sont néanmoins loin de constituer un tout homogène. Certaines présentent des trajectoires solides, héritées de leurs statuts de préfectures ou de sous-préfectures, de leurs fonctions touristiques, de leurs passés industriels ou encore de leurs fonctions universitaires. D'autres sont plus vulnérables, cumulent les indicateurs de fragilité et risquent de « décrocher » des systèmes territoriaux.

Les villes moyennes traduisent également une diversité de situations géographiques (transfrontalière, littoral, montagne, insulaire) et de configurations territoriales (inscription dans une dynamique métropolitaine, polarisation d'un département isolé, interrelation avec d'autres villes moyennes et leurs établissements publics de coopération intercommunale - EPCI) qui influent de manière différenciée sur leur développement.

Ce numéro de la collection *En détail* du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) montre la diversité des situations des villes moyennes. Il a ainsi contribué à la réflexion conduite depuis plusieurs mois par le Gouvernement pour l'élaboration de son plan en faveur des villes moyennes : « Action Cœur de villes », annoncé fin 2017 et en cours de déploiement.

Avec ce format, le CGET entend également rouvrir ses collections scientifiques. Ce numéro a ainsi bénéficié des contributions de jeunes chercheuses qui sont au cœur du renouvellement des idées sur les villes moyennes : Sophie Buhnik (Institut français de recherche sur le Japon), Julie Chouraqui (École normale supérieure de Paris), Solène Gaudin (Université Rennes 2) et Émilie Roudier (Lab'Urba) que je remercie vivement.

Jean-Benoît Albertini
Commissaire général à l'égalité des territoires

Ville moyenne : des définitions multiples

Les villes moyennes font l'objet depuis les années 1970 de différentes définitions mettant unanimement en évidence deux dimensions, exclusivement ou conjointement :

– la **population**, avec des bornes variables suivant les auteurs et les époques : le Panorama des villes moyennes réalisé par l'Insee en 2011 porte par exemple sur des aires urbaines dont la population de la ville-centre est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants, afin notamment de les distinguer des métropoles dont la population est supérieure à 200 000 habitants. Certaines études intègrent également des villes de plus petites tailles dès lors qu'elles jouent un rôle structurant à l'échelle de leur territoire (sous-préfecture par exemple). Les bornes de population les plus fréquemment retenues pour les villes moyennes concernent des aires urbaines comptant entre 30 000 et 200 000 habitants.

– la **fonction** exercée par la ville sur son territoire : la notion de « ville intermédiaire » a dans ce sens été établie dans les années 1990 pour traduire la fonction particulière d'intermédiation exercée par certaines villes moyennes sur leur bassin de vie. Le groupe d'étude prospective « Territoires 2040 », mis en place par la Datar en 2012, a travaillé sur des villes telles que Vesoul, Sedan, Angoulême et Béziers mais également Brest, Grenoble et Clermont-Ferrand qui peuvent pourtant être considérées comme des grandes villes au regard de leurs poids démographiques.

La définition des villes moyennes retenue ici est issue d'un croisement statistique fondé sur les critères suivants :
– unités urbaines[1] de plus de 20 000 habitants (population 2013) ;
– de type « grand pôle urbain » d'après le zonage en aires urbaines de l'Insee[2] ;
– non incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles[3].

Ces trois conditions permettent de croiser les deux principaux éléments qui sont à la base de la notion de ville moyenne, soit la taille et les fonctions de centralité.

Dans les six départements ne comptant pas d'unité urbaine de plus de 20 000 habitants, les unités urbaines dont la commune-centre est le chef-lieu de département ont été considérées. En effet, ce statut induit un rôle de centralité à ces communes.

On dénombre ainsi 203 villes moyennes dont 191 en métropole et 12 dans les départements et régions d'outre-mer.

Afin de simplifier la lecture, le terme générique « ville(s) moyenne(s) » est utilisé dans ce rapport pour désigner les unités urbaines qui correspondent à cette définition.

1 - Selon l'Insee, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants : une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2000 habitants.

2 - Selon l'Insee, une « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un « pôle urbain » (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

3 - 22 aires urbaines dont le centre est une métropole au sens institutionnel (périmètres au 1er janvier 2017, DGCL), soit 15 métropoles et 7 communautés urbaines ou communautés d'agglomération en cours de conversion en métropole, en conservant les mêmes compositions communales.

1

Villes moyennes et armatures urbaines : quel est l'état de la recherche ?

12 Un fait européen récemment reconnu
15 En France, une évolution des définitions et des courants de recherche
23 Un regain d'intérêt des chercheurs notamment en Afrique du Nord et en Asie

Un fait européen récemment reconnu

L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (Orate)[4] a lancé, dès 2006, des travaux sur les villes moyennes. Initié en 2013, le projet TOWN a eu pour objectif de construire une nouvelle connaissance sur les petites et moyennes villes européennes (Small and Medium Size Towns, SMSTs), reconnaissant qu'elles n'avaient guère été considérées comme des sujets de la politique européenne alors qu'elles jouent un rôle dans l'expérience quotidienne des citoyens européens et des entreprises[5]. Le projet s'est appuyé sur l'hypothèse que les villes petites et moyennes ont leurs propres potentialités en termes de capitaux « urbains » et sont intégrées dans une dynamique mondiale plus large. Elles se situent néanmoins dans des contextes spatiaux spécifiques où la dynamique économique est au croisement d'interactions internes et externes complexes. Sur la base des travaux de la DG Regio de la Commission européenne et de l'OCDE sur les degrés d'urbanisation, les auteurs ont cerné cinq classes de villes *(voir tableau ci-après)*. Les 966 villes moyennes européennes compteraient entre 25 000 et 50 000 habitants avec une densité supérieure à 300 habitants au km².
Si les plus grandes villes concentrent 46,3 % de la population considérée par cette étude (Union européenne à 27 pays et Islande, Norvège, Lichtenstein, Suisse), 6,7 % vivent dans des villes moyennes et 14,9 % dans des petites villes. Pour les auteurs, ces chiffres montrent que les discours traditionnels sur le déplacement et la concentration de la population en milieux urbains ont négligé le fait qu'une part de la population européenne vit encore dans de « petites zones urbaines ».

Les villes petites et moyennes sont particulièrement présentes dans un secteur qui va du sud de l'Angleterre à travers les pays du Benelux et de l'Ouest de l'Allemagne vers le nord de l'Italie. Alors que ces territoires regroupent des pôles urbains de forte densité (Londres, la Randstad, la Ruhr, Milan), ils comptent également un grand nombre de villes petites et moyennes. D'autres villes petites et moyennes sont présentes dans la ceinture industrielle du sud-est en Allemagne et en Pologne, tout au long de l'arc méditerranéen occidental de l'Espagne à l'Italie, en France, au nord-est de l'Espagne et sur l'arc alpin. Elles présentent des caractéristiques propres selon les contraintes géographiques (littoral, montagne), l'histoire de l'urbanisation et les modèles d'organisation territoriale de chaque pays.

L'étude met en alerte sur deux catégories de villes petites et moyennes : celles des régions rurales ou industrielles en perte de population et celles situées dans, ou à proximité, des régions métropolitaines qui courent le risque de devenir des « villes dortoirs ».

4 - Orate ou ESPON en Anglais (European Observation Network, Territorial Development and Cohesion). Créé par les ministres européens de l'aménagement du territoire, l'Orate a été conçu comme un réseau d'étude destiné à l'observation de l'espace communautaire européen. L'idée de la création d'un réseau d'observation a été émise une première fois en 1994. Elle a été confirmée par les ministres lors de la réunion informelle d'Echternach sous présidence luxembourgeoise en décembre 1997

5 - ESPON. *Town: small and medium sized towns in their functionnal territorial context.* Final report. Novembre 2014, étude consultable sur https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/town-%E2%80%93-small-and-medium-sized-towns

Tableau 1. Typologie des villes selon l'Orate

Catégorie	Critères		Nombre de villes concernées	Population moyenne (nombre d'habitants)	Surface moyenne (km²)	Densité moyenne (nombre d'habitants/km²)	Population totale de la catégorie (nombre d'habitants)	Part de la surface de l'espace ESPON[6] (%)
	Nombre d'habitants	Nombre d'habitants par km²						
High-density Urban Clusters (HDUC) **Clusters urbains de haute densité**	> 50 000	> 1500	850	275 476	92,3	2 927,10	234 154 670	46,3 %
Large Small and Medium Size Towns (SMST) **Villes petites et moyennes les plus grandes**	> 50 000	< 1500	100	132 331	101,8	1 299,6	13 233 142	2,6 %
Medium SMST **Villes petites et moyennes de taille moyenne**	Entre 2 000 et 5 000	> 300	966	35 162	19,7	2 060,59	33 967 357	6,7 %
Small SMST **Villes petites et moyennes les plus petites**	Entre 5 000 et 25 000	> 300	7 348	10 241	7,6	1 470,09	75 254 510	14,9 %
Very Small Towns (VST) **Très petites villes**	< 5 000	> 300	69 043	1193	1,7	699,3	82 376 586	16,3 %

Source : ESPON, 2014.

Les 31 études de cas menées sur 6 régions (dont la France avec comme étude de cas la région Centre) montrent que le contexte régional influence largement la performance des villes petites et moyennes. Les systèmes urbains nationaux auxquels elles appartiennent sont de plus très variés. Les auteurs soulignent que les performances des villes petites et moyennes ne s'expliquent pas uniquement par le fait qu'elles soient autonomes, agglomérées ou en réseau avec d'autres villes ; elles demandent surtout de cerner en quoi certaines villes parviennent à tirer bénéfice de leur position et pas d'autres.

En 2015, l'Orate a publié une étude sur le développement territorial de l'Europe à l'horizon 2050[7]. Trois scénarios ont été esquissés : A autour des aires métropolitaines, B autour des villes (capitales nationales et régionales) et C autour des régions *(voir tableau ci-après)*. Les villes moyennes sont parties prenantes du scénario C et secondairement du scénario B. Si le développement économique est globalement le même, sa répartition est différente selon les scénarios ; de même, le niveau de cohésion sociale s'avère très inégal. Les scénarios A, B et C débouchent sur une croissance moyenne semblable ce qui signifie que les économies d'agglomérations constituent un moteur de croissance très relatif. Cependant, la croissance n'est pas uniformément répartie. Ainsi, à l'horizon 2030, le scénario B est celui qui offre aux régions orientale et méridionale le plus fort développement (croissance du PIB de 2,30 % annuellement), alors que le scénario C est moins avantageux pour ces régions (+1,80 % de croissance annuelle). Le rapport souligne que les scénarios B et C, soit ceux s'appuyant notamment sur les villes moyennes, sont à privilégier, le scénario A ayant des coûts sociaux et environnementaux très lourds. Le scénario B présente l'avantage d'être économiquement efficace et d'assurer un bon niveau de cohésion, tandis que le scénario C est

6 - Union européenne, Islande, Norvège, Lichtenstein, Suisse

7 - Étude publiée en Anglais : ESPON, *Territorial Scenarios for Europe towards 2050*, ESPON, septembre 2015, https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/territorial-scenarios-europe-2050

particulièrement efficace aux plans environnemental et social. À l'horizon 2050, la croissance globale est la même quel que soit le scénario retenu, toutefois les politiques de redistribution inscrites dans les scénarios B et C permettent de réduire les écarts relatifs de développement des régions d'Europe. Ces travaux interrogent le processus de métropolisation dans ses effets néfastes, avec des coûts environnementaux élevés et une cohésion sociale moindre.

Tableau 2. Synthèse des 3 scénarios de développement territorial définis par l'Orate pour l'Europe à 2050

		Scénario A	Scénario B	Scénario C
Échelle du développement		Métropoles	Villes (capitales nationales et régionales)	Régions
Modèle économique	Fondement	Économie dérégulée de marché	Système social puissant ; investissement public de soutien économique	Vers une société de post-croissance[8]
	Facteurs de dynamisme	Compétitivité européenne sur le savoir et l'innovation technologique	Capitales et grandes villes régionales spécialisées avec les plus fortes croissances démographique et économique	Développement endogène et territoires résilients Pratiques d'économies alternatives (coopératives de consommateurs, monnaies locales par exemple)
	Structuration géographique	Économie en déterritorialisation continue	Régions urbaines et villes moyennes bien connectées et diversifiées La diversité régionale joue au niveau national	Grandes villes plus décentralisées Les différences locales constituent un atout économique
	Migrations	Migrations vers les métropoles	Migration limitée	Migration de travailleurs qualifiés depuis les grandes villes (localisme)
Politiques menées	Développement urbain	Promotion des effets d'agglomérations Soutien à la R&D	Opérations de renouvellement urbain Soutien à la R&D dans les villes	Promotion des villes de taille moyenne
	Transport	Amélioration des infrastructures de longue distance et nœuds de transport Mise en réseau les zones transfrontalières	Promotion des transports régionaux et nationaux	Développement des zones rurales et des transports locaux et régionaux
	Énergie[9]	Énergies fossiles toujours importantes mais plus performantes ; stockage du CO_2 Cibles de réduction des gaz à effets de serre (GES) atteintes partiellement	Développement centralisé des énergies renouvelables et du nucléaire Cibles de réduction des gaz à effets de serre (GES) atteintes partiellement	Énergies renouvelables décentralisées Forte réduction des gaz à effets de serre (GES) et cibles atteintes
Représentation du territoire		Territoires dynamiques et flexibles face aux changements économiques ou technologiques	Capitales nationales et grandes villes régionales existantes tirant le développement et concentrant les investissements et la croissance	Territoires urbains et ruraux en mosaïque Gouvernements locaux en coopération
Politique de cohésion menée		Budget réduit de moitié, orienté vers le transfrontalier	Budget constant, orienté vers l'urbain	Budget doublé, orienté majoritairement vers les villes moyennes

Source : ESPON.

8 - La « post-croissance » constitue un modèle économique dans lequel la croissance du PIB n'est pas l'objectif de société mais dans lequel le bien-être social et la qualité de vie priment. Des politiques pouvant être défavorables à la valeur nominale du PIB sont ainsi conduites, comme la réduction du temps de travail, l'attribution à chacun d'un emploi, la production locale ou encore une protection forte de l'environnement.

9 - Sont mentionnés dans le rapport les acronymes « RES » et « CCS », qui signifient respectivement « Renewable Energy Systems » et « Carbon Capture and Storage ».

En France, une évolution des définitions et des courants de recherche

Les spécificités des villes moyennes françaises

Dans un pays caractérisé par la prééminence de sa capitale et la relative faiblesse du nombre de grandes villes, les villes moyennes – tour à tour relais marchands ou religieux, préfectures ou sous-préfectures, accompagnatrices des Trente glorieuses – sont au cœur du maillage du territoire français. Ni grandes villes ou métropoles, ni petites villes ou bourgs ruraux, les villes moyennes sont des « entre-deux » : « leur rôle est celui de la desserte d'un espace infrarégional dépassant cependant le rayonnement strictement local »[10]. Elles assurent ainsi en partie des fonctions de centralité (offre de services, commerciale etc.) mais desservent des espaces assez peu denses.

Ces fonctions de centralité résultent souvent du statut de préfecture ou sous-préfecture de nombreuses villes moyennes. Inscrites depuis plusieurs siècles dans le territoire national, ces villes constituent un semis dense réparti de manière assez homogène. L'ancienneté des villes moyennes et leur évolution, peut-être plus lente et moins visible que d'autres types de territoires (périurbain, métropole), peut expliquer que ces villes ont progressivement été moins prises en compte dans l'action publique.

Les villes moyennes ont également pour point commun d'assurer un rôle d'articulation interterritoriale. Elles peuvent « jouer de leur insertion dans les réseaux d'échelle supérieure et capitaliser les ressources présentes dans leurs espaces de proximité »[11]. Néanmoins, ce rôle est très variable : « Certaines villes moyennes, incluses dans des espaces dominés par de grandes agglomérations, participent à l'organisation et à la vie de relations des espaces métropolitains. Au contraire, du fait de leur isolement relatif vis-à-vis des centres de taille plus importante, d'autres villes moyennes vivent dans une certaine autonomie (Limoges, Angoulême, Niort, Nevers, Aurillac, Cherbourg et Bastia). D'autres organisent, grâce aux relations qu'elles entretiennent, des espaces à l'échelle d'un département, voire d'une petite région (Besançon, Caen, Pau, La Rochelle, Agen). Enfin, des villes moyennes placées dans la dépendance d'une grande ville polarisent à leur tour d'autres villes moyennes (Annecy vis-à-vis d'Annemasse, de Thonon-les-Bains, de Cluses et de Sallanches). Par conséquent, ces villes peuvent se trouver dans une dépendance marquée vis-à-vis d'une grande agglomération ou, à l'inverse, peuvent avoir un rôle d'organisation de l'espace à une échelle quasi régionale »[12]. La ville moyenne a ainsi des atouts majeurs du fait de sa position intermédiaire : « Ce sont très concrètement des points d'accès à des réseaux d'infrastructures globales, à des plateformes techniques de génération récente, mais aussi des lieux de recueil des informations et de traduction de signaux, de différentes natures – économique, culturelle, politique notamment – et d'origine exogène qui importent pour la compréhension des enjeux en cours de développement. Ainsi, par sa place dans une organisation urbaine relativement hiérarchisée, la ville intermédiaire donne accès à un ensemble de ressources stratégiques pour les acteurs de son système spatial »[13].

L'image des villes moyennes s'est détériorée au fil des décennies. Si elles ont été « présentées comme des lieux privilégiés de la production de type fordiste durant la période de forte croissance économique de l'après-guerre »[14], elles ont été sévèrement touchées par les crises industrielles successives à partir des années 1970. La remise en cause du modèle fordiste se traduit par « l'effondrement de pans entiers de la production traditionnellement situés en villes moyennes, comme ceux de la mécanique légère, de l'appareillage électrique ou de la confection »[15].

Des politiques ont alors été lancées pour mettre en avant leurs atouts en matière de cadre de vie : « douceur de vivre, équilibre, humanité, harmonie »[16]. Néanmoins, ces caractéristiques positives se sont peu à peu transformées en défauts : « la modération devient un manque d'imagination, la douceur de vivre de l'endormissement, l'équilibre

10 - Frédéric Santamaria. Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? Norois 2012.

11 - *Ibid.*

12 - Frédéric Santamaria. Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? Norois 2012.

13 - Datar. Territoires 2040. Des systèmes spatiaux en perspective. Numéro 3, 2011.

14 - Frédéric Santamaria. *Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives* ? Norois. 2012.

15 - *Ibid.*

16 - *Ibid*

de l'ennui, l'harmonie du conformisme »[17]. On pourrait parler de « villes molles ». Dans ces circonstances, les villes moyennes ont été cantonnées « dans une position et dans des fonctions subalternes au sein du processus de production »[18]. Nombre de travaux d'analyses et de discours ont également mis l'accent sur ce que ces villes « n'ont pas, sur ce qui leur fait défaut, on fixe l'image sur ce qui les rend peu attractives, peu innovantes, à "la traîne" »[19].

La périurbanisation pose la question du rapport entre les villes moyennes et leurs espaces environnants : « à plus ou moins long terme, on peut imaginer que les villes moyennes auront à supporter de nouvelles charges de centralité liées aux exigences des habitants installés dans les espaces ruraux de proximité au-delà des couronnes périurbaines. On peut également assister à une forme de déconnexion plus radicale entre villes moyennes et espaces ruraux, ces derniers bénéficiant d'une certaine autonomie liée au développement de l'économie résidentielle d'une part, et s'inscrivant dans des relations directes avec les grandes villes grâce à la forte mobilité de leurs habitants, d'autre part »[20].

La métropolisation a pour corollaire une réorganisation des moteurs économiques territoriaux. Aujourd'hui, nombre de villes moyennes se caractérisent par « une surreprésentation des ouvriers, des employés et métiers agricoles ». Cette spécialisation fonctionnelle les disqualifie dans le système de production actuel caractérisé par la réactivité, la compétitivité opposée à la simple production fordiste, et l'organisation en flux tendus : « Ces villes ne semblent plus fournir un attrait spécifique pour la production industrielle, notamment en termes de recherche d'une main-d'œuvre qualifiée également mobilisée dans les secteurs tertiaires dynamiques. En outre, leur cantonnement dans des tâches d'exécution a restreint leur aptitude à l'innovation et à la création d'activités et de produits, arguments susceptibles de permettre aux villes de retenir les activités existantes, voire d'en attirer de nouvelles »[21].

En 2010, quatre scénarios pour les villes moyennes à l'horizon 2040

Démarche de prospective nationale lancée en 2009 et pilotée par la Datar, « Territoires 2040 » reposait sur trois postulats : les territoires sont opérateurs du changement ; ils doivent être appréhendés dans leurs systèmes spatiaux ; la représentation (comprise dans ses acceptions psychosociologique, sémiotique et esthétique) est un concept opératoire central de la démarche. Forte de ces postulats, Territoires 2040 s'est intéressé à sept systèmes spatiaux, à douze facteurs de changement[22] et à six foyers de controverse[23]. La démarche a abouti à quatre scénarios pour le système spatial des « villes intermédiaires et leurs espaces de proximité » : les communautés incertaines, les laboratoires verts, les spécialités en concurrence, les satellites interconnectés.

17 - *Ibid*

18 - *Ibid*

19 - Datar. Territoires 2040. Des systèmes spatiaux en perspective. Numéro 3, 2011.

20 - *Ibid.*

21 - *Ibid*

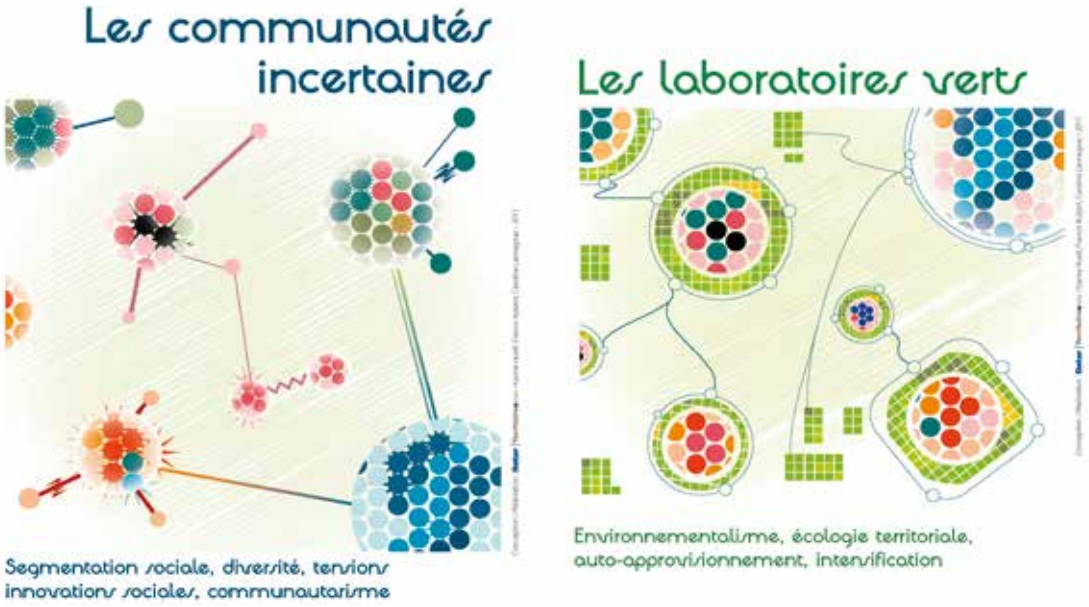
22 - Vieillissement démographique et territoires ; France et flux migratoires internationaux ; mobilités interrégionales et attractivité territoriale ; variabilité climatique et évolution des espaces ; énergies, normes environnementales et mobilités, énergies, bioressources et territoires ; agriculture, besoins alimentaires et espaces ; mondialisation et localisation des activités économiques ; modes et lieux de consommation ; avancées technologiques ; géographie de l'innovation ; temporalités professionnelles et sociales.

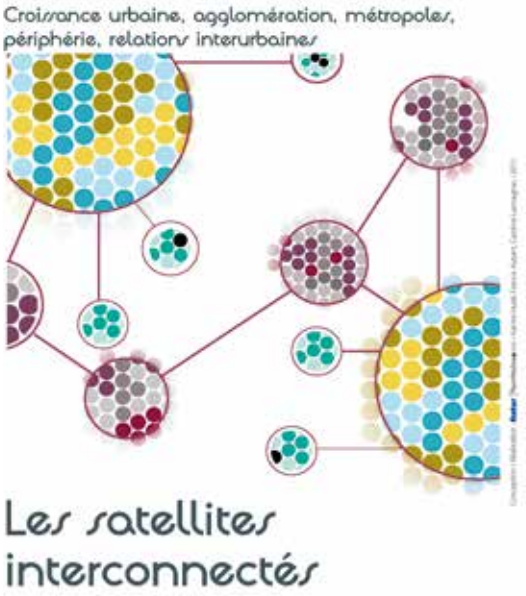
23 - Rapports : nature/territoires ; société/territoire ; économie/territoires ; politique/territoire ; espace/territoire ; services collectifs/territoire.

Tableau 3. Synthèse des scénarios sur les « villes intermédiaires et leurs espaces de proximité » esquissés dans le cadre de Territoires 2040

	Les communautés incertaines	Les laboratoires verts	Les spécialités en concurrence	Les satellites interconnectés
Où vit-on ? *(dans quel type d'espace, avec qui ?)*	Dans des quartiers et des communes très typés socialement et culturellement	À la ville et à la campagne, dans les différents espaces du système	Dans les villes et les bourgs, spécialisés en termes socioprofessionnels	Dans les villes, surtout les plus grandes
De quoi vit-on ? *(de quelles activités, patrimoine ou transferts ?)*	Différences socioprofessionnelles accentuées par les rentes de situation et l'absence de correction par transfert public ; des situations d'échange non monétaire	Multi-activité dans chaque foyer, avec une certaine indépendance matérielle et une sobriété dans la consommation	Importance des revenus d'activité du système productif local et patrimoine dans les sites préservés et valorisés par le tourisme	Revenus des activités immatérielles modulées par les effets d'agglomération
Quels échanges avons-nous ? *(avec qui, à quel endroit, à quelle occasion ?)*	Forte cohésion communautaire et tension intercommunautaire, avec échanges de services, par troc et réciprocité entre groupes sociaux et quartiers	Échanges localisés au sein du système, bouclant au plus près production et consommation et recyclage	Échanges locaux pour les services, interrégionaux pour les biens intermédiaires, internationaux pour les biens finaux labellisés	Échanges entre villes intermédiaires qui jouent la complémentarité et avec les métropoles ; quasiment aucun échange avec les espaces de proximité
Comment est-on gouverné ? *(par qui, à quelle échelle, sur quel mode ?)*	Peu d'intervention publique ; le gouvernement local est faible ; présence de systèmes privés de contrôle et de surveillance	Cadre supranational drastique et recherche de solutions locales dans le cadre de dispositifs qui multiplient les formes d'association	La gouvernance locale est forte et orientée vers la cohérence et l'efficacité de la production emblématique ; peu de régulation d'ensemble	Le gouvernement des villes est le cœur du système d'action publique ; l'État assure les infrastructures qui relient les villes
Que craint-on et qu'espère-t-on ?	Risque d'émeutes sociales mais des plages nouvelles s'inventent pour vivre ensemble	Équilibre fragile et sensible aux aléas, notamment sanitaires ; espoir dans la recherche dans les domaines de l'énergie et de la pharmacie	On craint pour son emploi et on espère ne pas être obligé d'accepter des conditions de travail et de rémunération encore plus difficiles	Le déclassement de la ville intermédiaire est craint de tous car les exemples sont nombreux ; on redoute d'être absorbé par la métropole

Figure 1. Chorèmes des scénarios sur les « villes intermédiaires et leurs espaces de proximité » esquissés dans le cadre de Territoires 2040





Source : Datar. Territoires 2040. Des systèmes spatiaux en prospective. Numéro 4, 2011.

Des missions de réflexion récentes sur les villes moyennes

Plusieurs missions de réflexion sur les villes moyennes ont été conduites à partir de 2016, à l'initiative du Gouvernement

En février 2016, Sylvia Pinel, alors ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, et Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire, ont confié à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission sur la revitalisation commerciale des centres-villes. Elle visait les centres-villes des communes rurales (moins de 25 000 habitants) et des villes moyennes (moins de 100 000 habitants) confrontés à la désindustrialisation, au départ de certains services publics et à la paupérisation d'une partie de leur population. Le rapport remis aux ministres en juillet 2016 s'est appuyé sur les données de l'Institut pour la ville et le commerce relatives à un panel de 187 villes. Rappelant que la vacance commerciale des centres-villes est passée de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2014, le rapport souligne que le seuil d'alerte de 6 % est dépassé : au-delà des 10 %, les problèmes sont structurels et ont des sources profondes.

Dans le prolongement de cette mission, le CGEDD a engagé, au titre de son programme 2016-2017, une mission relative à l'analyse des conditions d'une meilleure prise en compte du développement durable des territoires par les ensembles commerciaux périphériques. Le rapport, publié en mars 2017, souligne que l'état de dégradation et de désorganisation des périphéries de nombreuses villes françaises impose d'engager un recadrage de l'urbanisme commercial et d'œuvrer à une « réparation urbaine » de ces espaces. Les auteurs insistent sur la nécessité de ne pas opposer les divers types de commerce ou d'opérateurs commerciaux tout en souhaitant renforcer une organisation urbaine plus cohérente autour de centralités confortées.

En avril 2016, le Premier ministre a confié à Yves Dauge, président de l'Association des centres culturels de rencontre, une mission, en vue de l'élaboration d'un plan national d'accompagnement de la mise en œuvre des espaces protégés créés par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016. La mission concernait les bourgs ou les villes moyennes qui voient leur patrimoine bâti et leurs espaces publics se dégrader, dans un contexte de faible dynamisme économique. Dans son rapport remis en février 2017, Yves Dauge identifie 600 villes qui mériteraient un traitement de fond (habitat, commerce, activité économique et touristique, culture…) et devraient se voir attribuer le label de sites patrimoniaux remarquables. Les plus dégradés d'entre eux seraient déclarés « ville en urgence sociale et patrimoniale » par décret préfectoral.

L'émergence des recherches sur la décroissance des villes moyennes

L'observation de la perte d'habitants et d'activités économiques de plusieurs villes aux États-Unis et en Allemagne dès les 1970-1980 a conduit au développement de la recherche sur les « shrinking cities » (villes rétrécissantes).

Ces travaux tentent de saisir les mécanismes et les processus de « décroissance urbaine » dont les conséquences sont multiples : désorganisation du tissu urbain, surdimensionnement des réseaux, réduction de la base fiscale, vacance locative et commerciale... Face à ces situations, certaines villes, telles que Détroit, Cleveland, Youngstown, Leipzig ou Halle, ont su élaborer des « stratégies urbaines « alternatives » visant non plus à renouer avec la croissance démographique, mais à accompagner les dynamiques de décroissance. Ces stratégies marquent une rupture dans l'urbanisme occidental, car elles envisagent une déconnexion entre la croissance économique et la croissance démographique »[24].

En France, ces approches se développent progressivement. Rémi Dormois[25] et Sylvie Fol[26] ont montré que le déclin démographique urbain restait mesuré en comparaison d'autres contextes nationaux et qu'il tiendrait moins à la baisse de la fécondité et au déficit naturel, qu'à une dynamique migratoire négative qui résulterait d'un déficit d'attractivité[27]. Ces chercheurs ont aussi souligné la « non mise à l'agenda politique » de ce sujet et ont émis plusieurs hypothèses d'explication : la décroissance urbaine en France ne touche qu'un nombre restreint de villes et n'affecte pas les champions économiques que sont Paris, Lyon ou encore les grandes métropoles de l'ouest ; les politiques nationales à destination des villes restent encore très largement standardisées et font peu de cas des spécificités locales ; il existe des difficultés à penser les stratégies d'intervention à mener dans les villes en déclin autrement qu'en termes de retour à la croissance. Vincent Béal[28], Nicolas Cauchi-Duval[29], Max Rousseau[30] ont par ailleurs montré qu'en France la décroissance serait socialement sélective : les cadres et les professions intellectuelles supérieures déjà légèrement sous-représentées en 1968 dans les communes en décroissance le sont de plus en plus au fil des recensements et, parallèlement sur la même période, la population ouvrière décline dans l'ensemble du pays mais demeure proportionnellement plus importante dans ces communes.

Nombre de ces travaux prennent pour bases d'observation la décroissance démographique et/ou économique. Il semble que si ces deux paramètres contribuent aux phénomènes de décroissance urbaine, ils ne suffisent pas pour en décrypter les mécanismes : la prise en compte d'éléments de contexte apparait indispensable.

24 - Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval, Max Rousseau. La décroissance urbaine en France : des villes sans politique. Espace populations sociétés. 2017.

25 - Chef du service habitat à la Direction départementale des territoires de la Loire et chercheur associé en science politique au laboratoire Environnement, ville, société (UMR CNRS 5600).

26 - Professeure d'urbanisme et d'aménagement à l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne et membre du laboratoire Géographie-cités (UMR CNRS 8504).

27 - Rémi Dormois, Sylvie Fol. La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile. Métropolitiques. 2017.

28 - Maître de conférences en sociologie et Docteur en science politique, Faculté des sciences sociales, Strasbourg.

29 - Maître de conférences en démographie, Institut de démographie, Strasbourg.

30 - Politiste au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et membre de l'unité mixte de recherche Acteurs, ressources et territoires dans le développement (UMR CNRS 5281).

Approches internationales comparées de la ville moyenne et de ses usages

Sophie BUHNIK
Chercheuse à l'Institut français de recherche sur le Japon (UMIFRE 19, CNRS-MEAE)
Chercheuse associée, fondation France-Japon de l'EHESS
buhnik@mfj.gr.jp I Tél. : +33 (0) 3-5421-7641

Dire la ville moyenne dans le monde : un flou conceptuel mais un usage courant

La recherche francophone sur les villes moyennes (*inter alia*, Santamaria 2000, Tesson 2012) souligne le caractère peu opérant de cette notion : en tant qu'objet géographique, il s'agit d'une catégorie de ville définie plutôt par défaut ou « en creux », par exclusion des petites villes et de la grande ville qui joue un rôle polarisant et structurant à l'échelle d'une région entière. L'expression « ville moyenne » n'en demeure pas moins couramment usitée en Europe et au-delà, de sorte que des synonymes peuvent être trouvés dans des langues orientales comme le japonais.

On peut distinguer deux types de dénominations, traduisant deux tendances internationales comparables dans les sens conférés à la « ville moyenne ». Un usage plutôt administratif et statistique du terme, où l'appartenance à la catégorie de ville moyenne est d'abord déterminée par des seuils démographiques mouvants à l'intérieur même de chaque pays. La fixation de ces seuils est en effet relative à la taille des systèmes urbains dans lesquels cet usage s'inscrit : par exemple, une agglomération française ayant obtenu le statut de métropole équivaudrait à peine à une ville moyenne en Chine, ce qui n'empêche pas la première d'avoir un rayonnement bien plus important par rapport à son cadre politique et socio-économique de référence. On constate toutefois que dans des pays de superficie terrestre comparable et où les densités de peuplement sont contrastées (Royaume-Uni, Espagne, France, Japon), les bornes de ces seuils oscillent entre 10 000 et 250 000 habitants. Ensuite, comme c'est le cas au Royaume-Uni, le mot *town* renvoie à un type de gouvernement municipal, dont les compétences, l'organisation politique (mandat du maire, nombre d'élus siégeant au conseil municipal…) et les ressources fiscales sont fixées par des lois nationales de décentralisation. Dans ce pays, il existe de nombreux exemples d'aires urbaines qualifiées de *towns* qui n'ont pas acquis le statut de *city*, d'où de vastes écarts démographiques entre les villes concernées (de 8 000 habitants à Glastonbury à 90 000 habitants à Halifax ou Hastings). Town serait traduit par ville petite ou moyenne, ou bourg, et city par (grande) ville. Mais en pratique, il existe des *towns* plus peuplées que certaines *cities*, comme Luton dans le Bedfordshire (240 000 habitants). Une town ne peut se proclamer city malgré sa taille : il s'agit d'un titre accordé par la monarchie ; il ne donne pas de compétence supplémentaire mais recèle un prestige qui en fait un statut recherché. La dénomination « ville intermédiaire » ou *mid-sized city* est davantage utilisée dans la littérature scientifique ou d'expertise, même si elle s'apparente souvent à une facilité de langage : elle insiste sur le fait que la ville moyenne rayonne sur un semis de petites villes, notamment dans des régions plus rurales, tout en étant partie d'un réseau urbain dominé par une métropole régionale. Cette intermédiarité est liée à l'histoire de l'urbanisation propre à chaque État : beaucoup de villes moyennes contemporaines sont d'anciens chefs-lieux de préfecture, des fiefs dirigés par des vassaux, ou des villes d'étape et villes-marchés[31] riveraines d'une route terrestre ou fluviale qui ont été insérées par la suite dans des entités administratives plus larges. Cela se vérifie en France, aux États-Unis ou au Japon, où la création parfois *ex nihilo* de zones de peuplement aggloméré accompagne des objectifs de conquête (Ouest américain, nord du Japon jusqu'aux îles Kouriles entre le XVII[e] et le XIX[e] siècle), de rationalisation économique (exploitation, acheminement de ressources naturelles ou transformation en produits semi-finis et biens manufacturiers[32]) ou d'homogénéisation sociale et culturelle (afin de consolider un État-nation).

La notion d'intermédiarité est alors souvent associée à celle de *centralité secondaire*, qui fait allusion aux fonctions diverses que la ville moyenne peut concentrer par rapport au réseau urbain et rural qui l'environne : administratives, éducatives (du primaire au lycée, parfois l'université ou le *college* – modèle anglo-saxon qui existe aussi au Japon), commerciales et financières (enseignes de banques et assurances). Mais cette description globale masque des profils économiques très différents (tournés vers l'industrie, le tourisme ou la culture par exemple), avec des effets spécifiques sur la composition de leur marché d'emploi.

Pour ces raisons, les études en langue vernaculaire provenant de chaque pays considéré ici, révèlent un problème commun : à savoir qu'il est presque vain de chercher à identifier la ville moyenne, pourtant porteuse de sens pour les élus et habitants des villes concernées. Bien des

31 - En Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du nord, le titre de *town* était originellement attribué aux zones de peuplement ayant acquis par charte le droit de tenir un marché ou une foire à intervalles réguliers.

32 - L'Australie compte ainsi de nombreuses *mining towns*.

magazines continuent de publier des classements de villes « où il fait bon vivre », en tête desquels caracolent des villes de 20 à 200 000 habitants.

Enfin, dans un contexte où la métropolisation subvertit les territorialités héritées (Vanier 2013) et bouleverse ainsi les cadres de référence de la démocratie locale, l'expression de « ville moyenne », et les lieux de sociabilité qu'elle évoque (la rue centrale, la grand-place ou place du marché voisine de la mairie et de paroisses), sont remis à l'ordre du jour. Les inquiétudes que suscite la dévitalisation de plus en plus alarmante de certaines villes moyennes rappellent qu'elles continuent de représenter le lieu d'habitat d'un *humain* (*homo*) idéalisé par les imaginaires collectifs. Pour les résidents de ces villes intermédiaires (dont l'âge moyen est par ailleurs en rapide augmentation), l'expérience de la dévitalisation urbaine se confond avec le déclin de modes de vie traditionnels, où prospéraient des notabilités locales (cadres, professions libérales, chefs d'entreprises familiales). De ce fait, dans tous les pays considérés, il n'est pas rare que la diffusion de photographies de villes moyennes en déclin soit mobilisée par des courants idéologiques se revendiquant identitaires afin de dénoncer des politiques d'ouverture internationale aux flux humains et matériels. Comme le signalent les classements cités plus haut, d'autres villes moyennes résistent paradoxalement bien à la mondialisation, parce qu'elles incarnent en quelque sorte la préservation de rythmes de vie jugés plus soutenables que ceux du cœur des métropoles, symbolisant l'hyperconnexion constante.

La ville moyenne au Japon : une catégorie déplacée par les réformes de décentralisation

Afin d'enrichir les réflexions sur la manière dont la notion de ville moyenne peut être comprise et appropriée dans les discours des acteurs locaux, le cas du Japon paraît d'autant plus intéressant qu'il est peu connu du public européen.

Le Japon est dès le XVI[e] siècle, l'un des pays les plus urbanisés du monde, son île principale étant maillée de villes petites, moyennes et des « villes sous le château » (*jôkamachi*) comme Osaka et Tokyo – peuplée de plus d'un million d'habitants à la fin du XVIII[e] siècle. L'institutionnalisation de ces échelons du réseau urbain intervient plus explicitement en 1947 lorsque, sous l'impulsion des forces d'occupation, la loi d'autonomie locale (*chihô jichi hô*) établit deux niveaux de gouvernement décentralisé du territoire. Il s'agit d'une part des 47 *todôfuken* (départements)[33], d'autre part de trois catégories de municipalités : *shi*, *machi* et *mura*, correspondant aux mots anglais de *city*, *town* et *village*. Ces municipalités sont dotées d'un maire (mandat de quatre ans), d'une assemblée d'élus dont la taille est théoriquement proportionnelle au poids de la commune, tandis que leurs finances se répartissent entre dotations de l'État et ressources propres (issues de taxes sur la propriété foncière en particulier).

Selon l'article 8 de la loi de 1947, une municipalité peut devenir *shi* si elle est peuplée d'au moins 50 000 habitants, si elle possède les équipements publics nécessaires à l'exercice de compétences propres et si au moins 60 % de sa population active travaille dans les secteurs de l'industrie, du commerce ou « d'autres services urbains ». Le passage du statut de village (*mura*) à celui de *machi*, catégorie intermédiaire, réclame officiellement d'avoir plus de 10 000 habitants, mais les seuils démographiques et fonctionnels sont modulés en accord avec le département d'appartenance. Parallèlement, *chûtoshi* devient un terme statistique équivalent à la notion de ville intermédiaire (20 000 à 200 000 habitants).

La loi est révisée en 1965 : le seuil à partir duquel une ville peut demander de devenir *shi* est abaissé

33 - Dits *Prefectures* en anglais, mais leur fonctionnement se rapproche des régions françaises.

Pays	Dénomination (1)	Dénomination (2)	Seuils courants (population municipale)	Exemples (population municipale) 2014-2015
France	Ville moyenne	Ville intermédiaire	20 000 à 100 000/200 000	Vichy (25 279) Perpignan (120 605) Bayonne (48 178) Le Mans (143 813)
Allemagne	Mittelstadt	Mittelzentrum	20 000 à 100 000	Kaiserslautern (98 000) Tübingen (87 000) Bayreuth (72 000) Oranienburg (48 000)
Espagne	Ciudad media	Ciudad intermedia	20 000 à 99 000	Toledo (83 000) Gijona (98 000) Cadiz (120 000)
Royaume-Uni	Town/mid-sized city	Medium-sized city/mid-sized city	20 000 à 150 000/300 000	Plymouth (256 000) Bath (87 000) Inverness (48 000)
États-Unis	Mid-sized city, town	Mid-sized city	50 000/100 000 à 300 000	Youngstown (64 000) Durham (263 000) Ann Arbor (120 000) New Haven (129 000)
Japon	Machi 町 puis shi 市	Chûtoshi 中都市	10 000 à 200 000	Nishihara (35 000) Iwade (53 000)

à 30 000 habitants. Puis au terme de réformes de décentralisation, au début des années 2000, le niveau *shi* est subdivisé en quatre types *(voir tableau ci-dessous)* : *seireishitei toshi* ou ville désignée sur ordonnance, aux pouvoirs étendus ; *chûkakushi* (« ville-noyau ») ; *tokureishi* ou « villes spéciales » et *shi* ou « villes ordinaires », en quelque sorte. Tokyo n'en fait pas partie : la capitale seule, dont les limites sont confondues avec celles de son ancien département, a un statut de gouvernement métropolitain. Parmi les *seireishitei toshi*, 13 villes sont également nommées *daitoshi* (grandes agglomérations) du fait de leur rayonnement international, dont Nagoya, Osaka, Sendai, Kyoto, Hiroshima, Kitakyushu et Fukuoka. De nombreuses *chûkakushi* sont en outre considérées comme des *chihô toshi* ou capitales régionales, telles Nara, Kanazawa ou Toyama.

La réforme de décentralisation précède une vague de fusions encouragée sous le mandat du Premier ministre Koizumi (2001-2006) : pour répondre au dépeuplement des régions périphériques et réduire la dette publique, les *mura* et *machi* en déclin sont incitées à s'intégrer dans le périmètre de municipalités plus grandes, de sorte qu'à la fin des années 2000, la superficie et la taille moyenne des municipalités japonaises est quarante fois supérieure environ à leurs homologues françaises. Mais beaucoup de villes gardent un statut de *shi* malgré des pertes démographiques, notamment dans les régions rurales. En octobre 2011, le Japon compte 1 722 communes (contre plus de 3 200 en 2000), se répartissant entre 786 *shi*, 752 *machi* et 184 *mura*, plus les 23 mairies d'arrondissement de Tokyo.

On voit à travers cette évolution comment l'étalement démographique et spatial des villes japonaises durant l'après-guerre, puis l'accentuation des contrastes de peuplement entre une façade Pacifique caractérisée par un continuum urbain et des régions non-métropolitaines, a fait régresser la catégorie *machi* vers des villes petites, le niveau le moins élevé des *shi* recouvrant quant à lui des villes qui seraient nommées moyennes en France. Dans le même temps, au sein des municipalités agrandies par fusion, la signification initiale du mot *machi* (quartier de ville)[34] est réaffirmée dans le cadre de mouvements de promotion de l'urbanisme participatif (*machizukuri*). En 1998, le vote d'une loi sur le financement des associations à but non lucratif stimule un processus de délégation d'activité d'entretien, d'animation des quartiers ou d'entraide vers les communautés d'habitants, sous l'égide de municipalités dont l'État renforce les pouvoirs réglementaires, mais cherche à réduire les dotations budgétaires.

34 - Organisé par des communautés de quartier ou chônaikai, qui prenaient en charge un certain nombre de tâches de gestion urbaine (nettoyage, collecte des impôts) jusqu'à la période Meiji (1868-1912), durant laquelle un système de gouvernement municipal calé sur l'expérience européenne est peu à peu institué.

Classification et nombre d'unités administratives			Population maximale – minimale enregistrée en 2009
Départements (todôfuken) = 47	*To*, gouvernement métropolitain de Tokyo (1)		12 576 601
	Dô, département du Hokkaidô (1)		5 627 737
	Fu, départements urbains d'Osaka et Kyoto (2)		8 817 166 (Osaka) et 2 647 660 (Kyoto)
	Ken, autres départements (43)		8 791 597 (Kanagawa) - 607 012 (Tottori)
Municipalités = 1 777	Villes = 783	*Seirei shitei toshi*, villes désignées sur ordonnance (18)	3 579 628 (Yokohama) - 674 746 (Okayama)
		Chûkaku toshi, villes cœur (41)	669 603 (Kumamoto) - 290 693 (Shimonoseki)
		Tokurei shi, villes spéciales (41)	480 079 (Kawaguchi) - 194 244 (Kofu)
		Shi, autres villes (683)	560 012 (Hachioji) - 5 221 (Utashinai)
	Machi (traduction de *town* en 1947) = 802		53 560 (Miyoshi) - 1 796 (Yonakuni)
	Mura (villages) = 192		53 560 (Takizawa) - 214 (Aogashima)

Source : ministère des Affaires intérieures du Japon (Sômushô), 2009.

Références bibliographiques

Ministère des Affaires intérieures. *Local Autonomy in Japan.* Conseil japonais des collectivités locales. 2009. http://www.clair.or.jp/j/forum/other_data/pdf/20100216_soumu_e.pdf

Satoru Ohsugi. "The Large City System of Japan. Papers on the Local Governance System in Japan" n° 20. *National Graduate Institute for Policy Studies*. 2011. http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-20_en.pdf

Frédéric Santamaria. « La notion de ville moyenne en France, en Espagne et au Royaume-Uni ». *Annales de géographie.* Numéro 613, 2000.

Frédéric Tesson. *Se reconnaître et se revendiquer comme ville moyenne : postures d'acteurs locaux en France, en Espagne et au Portugal dans le cadre du programme INTERREG ATI*. Norois, 223, 2012.

Un regain d'intérêt des chercheurs notamment en Afrique du Nord et en Asie

La densité, le degré d'urbanisation et la topographie de chaque pays fait que la taille des villes considérées comme moyennes est variable. Néanmoins, la ville moyenne est toujours appréhendée comme celle située juste en deçà de la plus grande ville ou métropole dans la hiérarchie urbaine. Plusieurs travaux de recherche dans divers pays s'intéressent actuellement aux villes moyennes et à leurs rôles dans les armatures urbaines. Ils soulignent en effet que depuis plusieurs années les chercheurs et les acteurs publics se sont focalisés sur les métropoles en mettant de côté les autres échelons urbains.

En Algérie, la dynamique du système urbain a été marquée par l'expansion spectaculaire des grandes villes (plus de 100 000 habitants) du nord, depuis l'indépendance jusqu'aux années 1980[35]. Si celles-ci continuent de croître, c'est surtout au niveau des villes petites et moyennes (3 000 à 50 000 habitants) que les niveaux de croissance les plus élevés sont enregistrés depuis plusieurs décennies. Ce développement des villes moyennes a été impulsé par la création d'emplois dans l'administration et les services dans le secteur étatique liée aux attributions territoriales issues du découpage administratif de 1984. En effet, la loi du 4 février relative à l'organisation territoriale du pays a créé 17 nouvelles wilayas (départements jusqu'en 1968), leur nombre passant ainsi de 31 à 48. Chaque wilaya compte une ville chef-lieu. La situation des villes moyennes pose depuis question en termes d'aménagement du territoire : vont-elles assurer une fonction de rayonnement sur un espace semi-urbain ou rural qui, malgré les efforts de promotion et de développement, reste répulsif ? Ou bien ne constitueront-elles que « des agglomérations de population dépourvues d'équipements pour les habitants du chef-lieu et sans rayonnement sur les espaces environnants »[36] ?

En Inde, les mégapoles comme Bombay, Delhi et Calcutta focalisent l'attention des autorités publiques comme celle des chercheurs depuis les années 1990. Pourtant, « si 40 % de la population se concentre dans une quarantaine d'agglomérations millionnaires, une part égale habite dans des villes de moins de 100 000 habitants »[37]. Ces villes petites et moyennes, essentielles au développement des zones rurales, font face à des situations de grande pauvreté et connaissent d'importants déficits en matière de services publics de base, en dépit de réformes récentes et du processus de décentralisation entamé en 1992. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : des instances décisionnelles locales dominées par des notables, la faiblesse de la fiscalité locale liée à la pauvreté de la population et le désintérêt des bailleurs externes pour des collectivités peu solvables, un manque de compétences des élus et du personnel technique. De plus, la libéralisation économique engagée depuis le début des années 1990 a peu à peu privilégié les métropoles, moteurs de la croissance économique, aux dépens des villes petites et moyennes, moins productives et peu solvables face aux demandes de garanties des grandes institutions financières. Les villes moyennes constituent donc un champ d'investigation et d'action publique à part entière.

Le Vietnam compte 45 villes moyennes, sur 637 villes au total, ayant entre 50 et 250 000 habitants avec une densité moyenne d'au moins 6 000 habitants au km². Elles ont été créées par l'État et sont des centres polyvalents ou spécialisés (politique, économie, culture, transport…). La stratégie de développement du système urbain national jusqu'à 2020 affirme la volonté de s'appuyer sur les grandes villes et les villes moyennes dans l'ensemble du pays. Les villes moyennes sont reconnues pour leur rôle de charnière et de maillage du système urbain : « les villes moyennes doivent être connectées facilement aux grandes et aux petites villes, en jouant le rôle d'intermédiaire. Elles jouent le rôle de tampon et attirent la population des grandes villes. Puisqu'elles occupent l'espace essentiel dans le système, il faut les répartir équitablement dans tout le système urbain. Elles favorisent et supportent le développement des petites villes et créent une stabilité durable dans l'ajustement du développement. Elles jouent le rôle de centre régional-provincial et attirent des populations depuis des zones rurales pauvres sous-développées vers les grandes villes »[38].

35 - Mohamed Chadli, Ali Hadjiedj. L'apport des petites agglomérations dans la croissance urbaine en Algérie. Cybergéo. N° 251. 2003 https ://cybergeo. revues. org/3851

36 - *Ibid.*

37 - Rémi de Bercegol, Shankare Gowda. Les slumdog non-millionnaires. Petites et moyennes villes indiennes en marge du développement urbain. Métropolitiques. 2014 http://www.metropolitiques.eu/Les-slumdog-non-millionnaires.html

38 - Tran Ngoc Chinh. Stratégie de développement des villes moyennes du Vietnam au XXIe siècle. Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies. François Charbonneau, Paul Lewis, Claude Manzagol. 2003.

En Amérique latine, 75 % de la population vit en milieu urbain. Les pays connaissent des processus de métropolisation mais parallèlement les autres strates de la structure urbaine regroupent une forte population qui tend à s'étendre « aux dépens à la fois des petits établissements humains qui stagnent par manque d'opportunités et des agglomérations multimillionnaires dont la croissance s'avère statistiquement plus lente »[39]. Les villes moyennes restent peu étudiées face à la prééminence du processus de métropolisation. Leur analyse montre pourtant qu'elles sont des échelles pertinentes pour la mise en œuvre d'une planification régionale liant la croissance urbaine et l'équilibre territorial dans une dynamique positive entre l'urbain et le rural, et des centres de biens et de services publics et privés. Néanmoins, le développement des villes moyennes d'Amérique latine doit faire face à un certain nombre de freins : manque d'initiatives de la part des responsables de ces villes pour s'inscrire dans des stratégies concertées de développement régional ; faiblesse des ressources financières, techniques et humaines des administrations locales ; dépendance politique, juridique et financière à l'égard des autorités provinciales et régionales ; isolement géographique et mauvaises conditions d'accès qui réfrènent les investissements productifs.

39 - Jean-Claude Bolay, Adriana Rabinovich. Villes intermédiaires en Amérique latine : risques et potentiels pour un développement urbain cohérent. Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies, François Charbonneau, Paul Lewis, Claude Manzagol, 2003.

2

Principales caractéristiques des 203 villes moyennes françaises

28 Un maillage fort du territoire français
44 Des signes de fragilisation économique et sociale de certaines villes moyennes

Un maillage fort du territoire français

Le maillage de la France en villes moyennes est hérité de l'histoire et des rôles qui leur ont été conférés. Les trois quarts des 203 villes moyennes françaises sont ainsi des préfectures ou des sous-préfectures (5 préfectures de région, 68 préfectures de département, 81 sous-préfectures). Autrement dit, les trois quarts accueillent des services déconcentrés de l'État. Cet héritage explique pour une grande partie que les villes moyennes sont toujours des maillons essentiels en termes d'offre de santé, d'enseignement supérieur et de recherche, de services ou encore de commerce.

Une forte couverture géographique

Les **203 villes moyennes** sont réparties sur 90 départements, dont 191 villes dans 87 départements métropolitains et 12 villes dans les 5 départements et régions d'outre-mer. Les onze départements ne comptant pas de villes moyennes, telles que définies dans le cadre de cette étude[40], sont l'Essonne, les Hauts-de-Seine, l'Indre-et-Loire, Paris, le Puy-de-Dôme, le Rhône, la Seine-et-Marne, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, le Val-d'Oise et les Yvelines.

Excepté l'Île-de-France, l'ensemble des régions métropolitaines compte une ou plusieurs villes moyennes : 24 en Auvergne-Rhône-Alpes, 15 en Bourgogne-Franche-Comté, 11 en Bretagne, 8 en Centre Val-de-Loire, 2 en Corse, 2 en Guadeloupe, 26 dans le Grand Est, 1 en Guyane, 24 dans les Hauts-de-France, 5 à La Réunion, 3 en Martinique, 1 à Mayotte, 15 en Normandie, 24 en Nouvelle Aquitaine, 23 en Occitanie, 9 en Pays de la Loire et 10 en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Plus la région est étendue, plus elle compte de villes moyennes ; ce constat confirme le maillage que représentent les villes moyennes pour le territoire français.

40 - Unités urbaines de plus de 20 000 habitants (population 2013), de type « grand pôle urbain » d'après le zonage en aires urbaines de l'Insee, non incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles. Dans les six départements ne comptant pas d'unité urbaine de plus de 20 000 habitants, les unités urbaines dont la commune-centre est le chef-lieu de département ont été prises en compte.

Une diversité de dynamiques démographiques entre communes centres et aires urbaines

Les 203 villes moyennes réunissent en 2014 environ 15 millions d'habitants soit près de 23 % de la population française. Entre 2009 et 2014, près de 50 % d'entre elles ont connu une hausse démographique, 39 % une baisse et 11 % ont été stables.

Les deux tiers des villes moyennes se situent dans des aires urbaines dont la population est à la hausse entre 2009 et 2014. Cette évolution varie de 1 % à 16 %. La population des autres aires urbaines est soit stable (12 % d'entre elles) soit à la baisse (23 % d'entre elles, de -1 % à -5 %). Sur la même période, la population d'environ la moitié des communes-centres (54 %) baisse. Cette baisse varie de -1 % à -9 %. Inversement, 32 % des communes-centres ont connu sur cette période une évolution positive (de 1 % à 12 %). Les populations des couronnes des unités urbaines[41] et des couronnes des aires urbaines[42] ont pour leurs parts respectivement augmenté dans 70 % et dans 78 % des villes moyennes. *(voir tableau 4, p. 30)*

Près des deux tiers des villes moyennes se répartissent selon deux trajectoires démographiques entre communes-centres et couronnes des unités urbaines entre 2009 et 2014 :

- dans un peu plus d'un tiers des villes moyennes, la commune-centre baisse et la couronne de l'unité urbaine augmente ;
- dans près d'un quart des villes moyennes, la commune-centre et la couronne de l'unité urbaine augmentent. *(voir tableau 5, p. 30)*

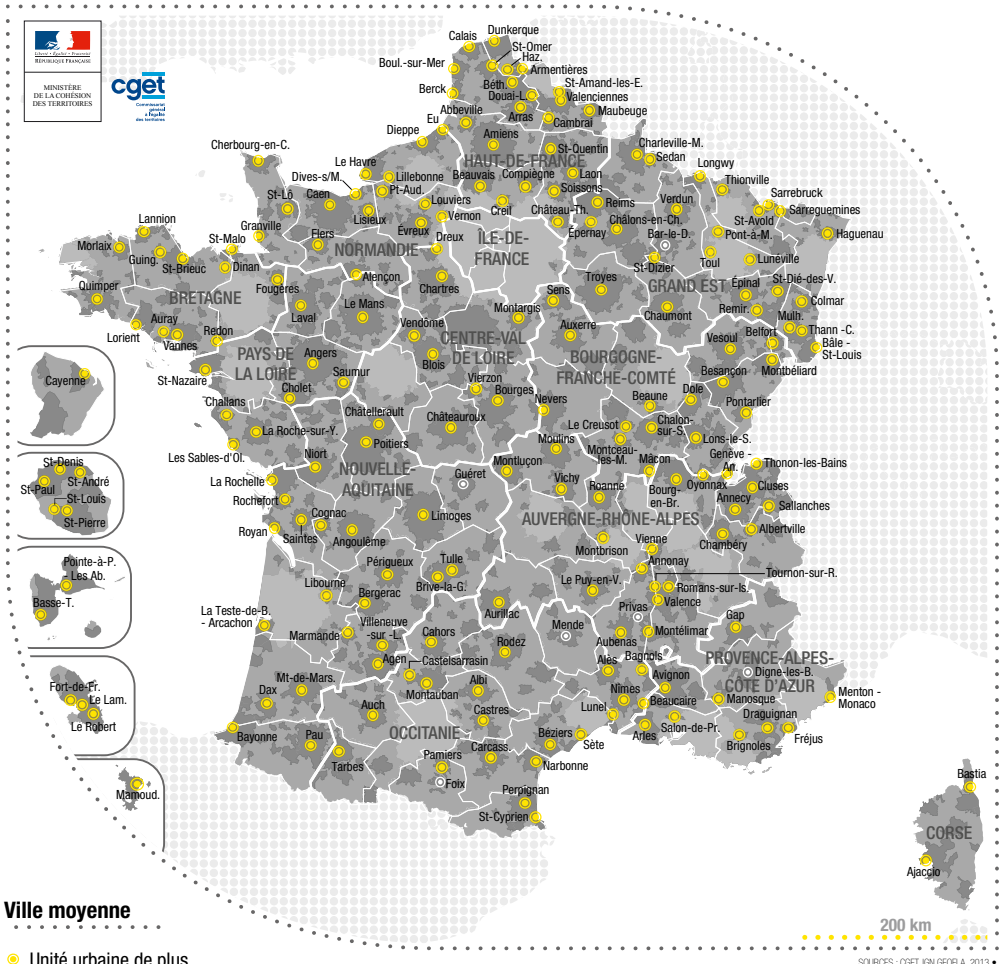
Un peu plus des deux tiers des villes moyennes se répartissent selon deux trajectoires démographiques entre unités urbaines et couronnes des aires urbaines entre 2009 et 2014 :

- dans 40 % des villes moyennes, l'unité urbaine et la couronne de l'aire urbaine augmentent ;
- dans un peu plus d'un quart des villes moyennes, l'unité urbaine baisse et la couronne de l'aire urbaine augmente.

41 - Unité urbaine sans commune centre.

42 - Aire urbaine sans unité urbaine.

Carte 1. Les 203 villes moyennes



SOURCES : CGET, IGN GEOFLA, 2013 •
RÉALISATION : CGET/DST/ OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES - CELLULE CARTO / AG, MG, FP • 2017

Ville moyenne

- Unité urbaine de plus de 20 000 habitants
- Unité urbaine de moins de 20 000 habitants mais dont la commune centre est chef-lieu de département

Aire urbaine

- Grande
- Moyenne
- Petite

La définition des villes moyennes retenue ici est issue d'un croisement statistique fondé sur les critères suivants :

- *unités urbaines de plus de 20 000 habitants (population 2013) ;*
- *de type « grand pôle urbain » d'après le zonage en aires urbaines de l'Insee ;*
- *non incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles.*

Dans les six départements ne comptant pas d'unité urbaine de plus de 20 000 habitants, les unités urbaines dont la commune-centre est le chef-lieu de département ont été considérées.

Tableau 4. Évolution démographique des communes-centres et des couronnes des unités urbaines des villes moyennes entre 2009 et 2014

	Nombre de villes moyennes concernées	Part de villes moyennes concernées	Exemples de villes
Commune-centre en hausse Couronne de l'unité urbaine en hausse	50	24,6 %	Annemasse Béziers Angers
Commune centre en hausse Couronne de l'unité urbaine stable	10	5 %	Cambrai Saint-Lô Valenciennes
Commune centre en hausse Couronne de l'unité urbaine en baisse	6	3 %	Beauvais Louviers Forbach
Commune-centre en baisse Couronne de l'unité urbaine en hausse	74	36,4 %	Dole Guéret Pontarlier
Commune-centre en baisse Couronne de l'unité urbaine en baisse	27	13,3 %	Châteauroux Eu Saint-Avold
Commune-centre en baisse Couronne de l'unité urbaine stable	11	5,4 %	Le Havre Remiremont Sarreguemines
Commune-centre stable Couronne de l'unité urbaine en hausse	19	9,3 %	Auch Beaucaire Cholet
Commune-centre stable Couronne de l'unité urbaine en baisse	3	1,5 %	Cognac Hazebrouck Lorient
Commune-centre stable Couronne de l'unité urbaine stable	3	1,5 %	Bagnols-sur-Cèze Haguenau Lannion

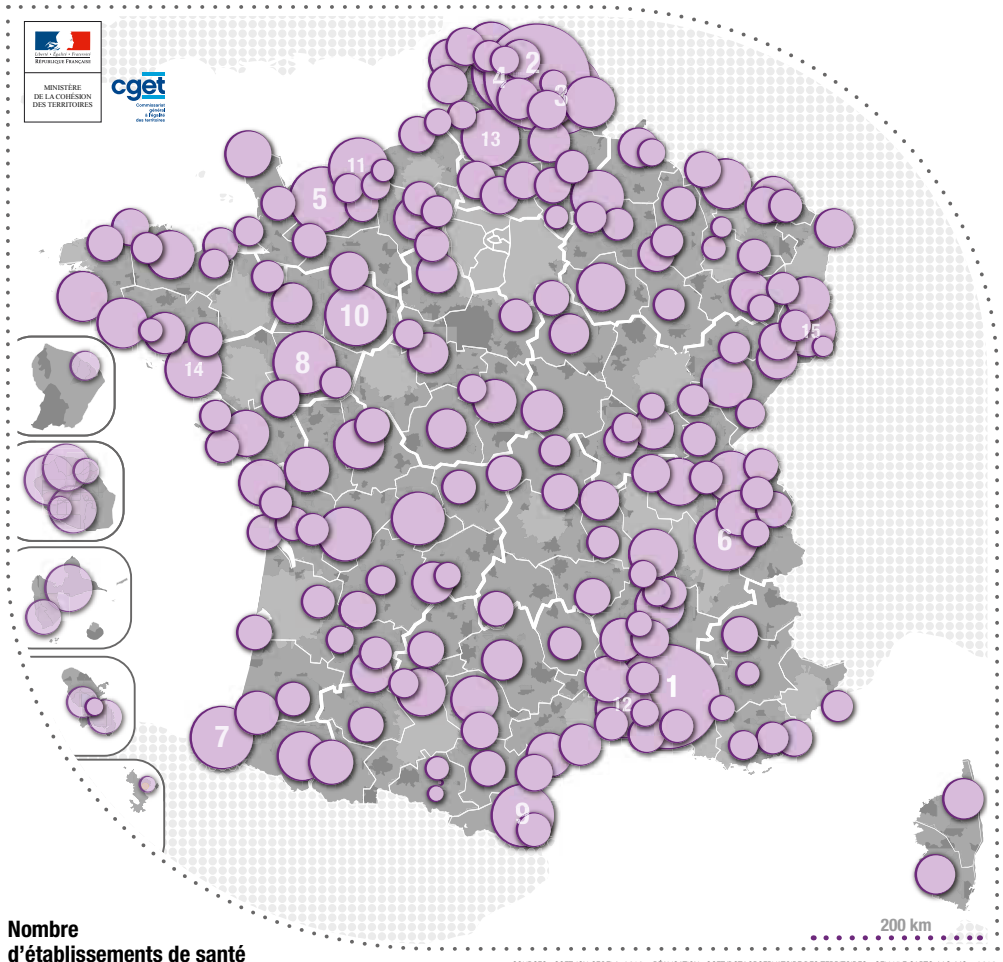
Source : Insee.

Tableau 5. Évolution démographique des unités urbaines et des couronnes des aires urbaines des villes moyennes entre 2009 et 2014

	Nombre de villes moyennes concernées	Part de villes moyennes concernées	Exemples de villes
Unité urbaine en hausse Couronne de l'aire urbaine en hausse	81	40 %	Annecy Granville Montauban
Unité urbaine en hausse Couronne de l'aire urbaine stable	19	9,3 %	Cluses Longwy Saint-Denis
Unité urbaine en hausse Couronne de l'aire urbaine en baisse	1	0,5 %	Creil
Unité urbaine en baisse Couronne de l'aire urbaine en hausse	58	28,5 %	Lorient Mende Montluçon
Unité urbaine en baisse Couronne de l'aire urbaine en baisse	9	4,4 %	Dives-sur-Mer Oyonnax Sedan
Unité urbaine en baisse Couronne de l'aire urbaine stable	12	6 %	Boulogne-sur-Mer Épernay Nevers
Unité urbaine stable Couronne de l'aire urbaine en hausse	19	9,3 %	Louviers Pau Manosque
Unité urbaine stable Couronne de l'aire urbaine en baisse	1	0,5 %	Haguenau
Unité urbaine stable Couronne de l'aire urbaine stable	3	1,5 %	Bagnols-sur-Cèze Hazebrouck Saint-Quentin

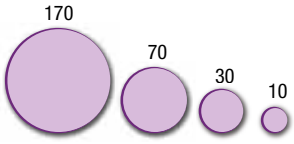
Source : Insee.

Carte 2. Villes moyennes et établissements de santé



SOURCES : CGET, IGN GEOFLA, 2013 • RÉALISATION : CGET/DST/ OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES - CELLULE CARTO / AG, MG • 2016

Nombre d'établissements de santé
en 2016, par unité urbaine



Les 15 villes moyennes comptant le plus grand nombre d'établissements de santé

1. **Avignon**
2. Douai-Lens
3. Valenciennes
4. Béthune
5. Caen
6. Chambéry
7. Bayonne
8. Angers
9. Perpignan
10. Le Mans
11. Le Havre
12. Nîmes
13. Amiens
14. Saint-Nazaire
15. Mulhouse

Aire urbaine

- Grande
- Moyenne
- Petite

Sont considérés comme établissements de santé :

- *les établissements de santé court, moyen et long séjours*
- *les établissements psychiatriques avec hébergement*
- *les centres de lutte contre le cancer*
- *les services d'urgence*
- *les maternités*
- *les centres de santé*
- *les structures psychiatriques en ambulatoire*
- *les centres de médecine préventive*
- *les centres de dialyse*
- *les maisons de santé pluridisciplinaires*
- *les centres ambulanciers et*
- *les établissements thermaux.*

Trois quarts des communautés d'agglomération françaises

Au 1er janvier 2017, 165 des 203 villes moyennes étudiées appartiennent à une communauté d'agglomération (CA), 26 à des communautés de communes (CC), 10 à des communautés urbaines (CU) et 2 à des métropoles. Ces 165 communautés d'agglomération auxquelles appartiennent les villes moyennes représentent les trois quarts des CA françaises. L'ensemble des intercommunalités des villes moyennes réunissent près de 22,5 millions d'habitants, soit environ un tiers de la population française. En moyenne, la ville moyenne représente 67 % de la population de son intercommunalité. 26 villes moyennes comptent un nombre d'habitants égal ou supérieur à celui de leurs intercommunalités.

Les intercommunalités des villes moyennes comptent en moyenne 36 communes. Mais ce nombre est extrêmement variable, allant de 2 communes pour la CA de Dembeni-Mamoudzou à plus 158 pour l'agglomération Côte Basque - Adour (Bayonne).

Un quart des emplois de la France

En 2013, les villes moyennes rassemblent environ 6 855 000 emplois, soit 26 % de l'emploi total en France. L'indice de concentration de l'emploi[43] démontre que les villes moyennes affichent davantage une fonction de pôle d'emploi que de fonction résidentielle. En effet, dans 88 % des villes moyennes, le nombre d'emplois proposés localement est plus important que le nombre d'actifs qui y résident et qui ont un emploi.

Seule une vingtaine de villes moyennes présente un indice de concentration de l'emploi inférieur à la moyenne nationale (98,5). Ces villes présentent des profils plus résidentiels. Menton, Annemasse Le-Robert, Longwy (entre 55,8 et 68), ainsi que dans une moindre mesure Lunel, Saint-Amand-les-Eaux, Béthune, Saint-André, Thonon-les-Bains, Forbach, Armentières, Saint-Cyprien et Thionville (entre 74,7 et 88,2) affichent les indices de concentration de l'emploi les plus faibles. Une explication réside dans la position transfrontalière de la majorité de ces territoires : les pôles d'emplois se situent dans les pays voisins plutôt qu'en France.

Près d'un tiers des établissements de santé français

L'analyse de la base permanente des équipements permet de dresser un état des lieux de l'offre d'établissements de santé présente dans les villes moyennes. La base recense plusieurs catégories d'établissements de santé : établissement de santé court séjour, établissement de santé moyen séjour, établissement de santé long séjour, établissement psychiatrique, centre de lutte contre le cancer, urgences, maternité, centre de santé, structures psychiatriques en ambulatoire, centre médecine préventive, dialyse, hospitalisation à domicile, maison de santé pluridisciplinaire, ambulance, transfusion sanguine, et établissement thermal. En 2016, l'ensemble des villes moyennes comptaient un ou plusieurs établissements de santé. Le nombre d'établissements par ville variait de 4 à 173 avec une moyenne de 26. Au total, les villes moyennes rassemblaient plus de 5 209 établissements de santé, soit près d'un tiers des établissements de santé français.

Un quart des lycées et un quart des effectifs étudiants

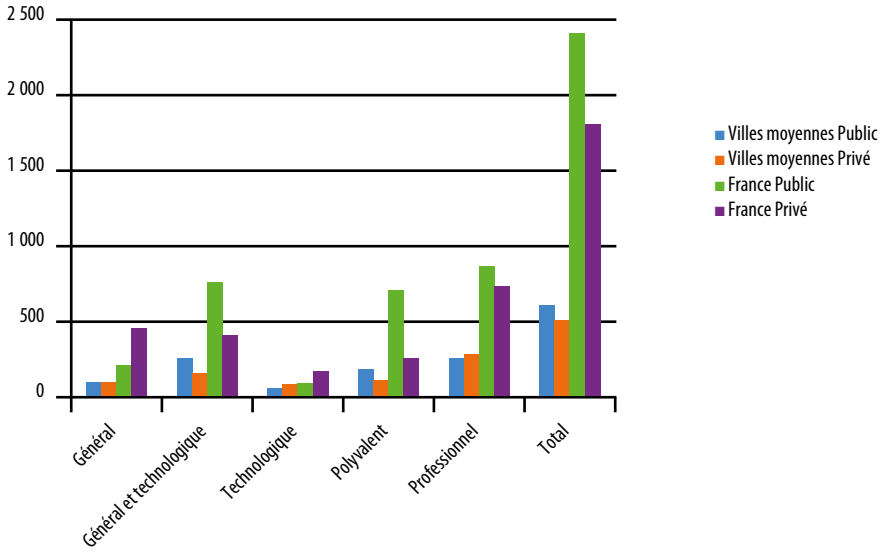
Les villes moyennes comptent en moyenne 5 collèges chacune, ce nombre allant de 1 à 24 selon les cas. Leurs communes-centres réunissent ainsi 13 % des collèges français. 33 % de ces établissements sont privés et 67 % publics. Les collèges publics sont présents dans 97 % des villes moyennes, les collèges privés dans 86 % d'entre elles.

Toutes les villes moyennes, exceptées Le-Robert et La-Teste-de-Buch, comptent au moins un lycée. Leur nombre varie de 1 à 11, avec une moyenne 2. Les communes-centres des villes moyennes réunissent un quart des lycées français, soit 1 064 établissements, 45 % étant privés (contre 42 % en France) et 55 % publics (contre 58 % en France). 42,5 % de ces lycées sont des lycées professionnels (453 établissements dont 232 privés et 221 publics) et 57,5 % des lycées d'enseignement général et technologique (611 établissements dont 241 privés et 370 publics).

À la rentrée 2013-2014, l'ensemble des villes moyennes, comptait un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche, publics ou privés. On dénombrait en moyenne 11 établissements par ville et au total 2 133 établissements. 40 % proposent des formations relevant des sections de techniciens supérieurs (STS) et assimilés. Ces établissements réunissaient environ 580 000 étudiants, soit près d'un quart des effectifs français, avec une moyenne de 2 886 étudiants par ville moyenne. Le nombre d'étudiant par ville moyenne est extrêmement variable, allant de 42 à La Teste de Buch ou à Thann à plus de 38 000 à Angers. La moitié des villes moyennes comptent moins de 1 000 étudiants. À titre de comparaison, à la rentrée 2001-2002, 199 villes moyennes réunissaient environ 530 290 étudiants répartis dans environ 2 040 établissements. En une dizaine d'années, les villes moyennes ont donc accueillis près de 50 000 étudiants et 100 établissements supplémentaires.

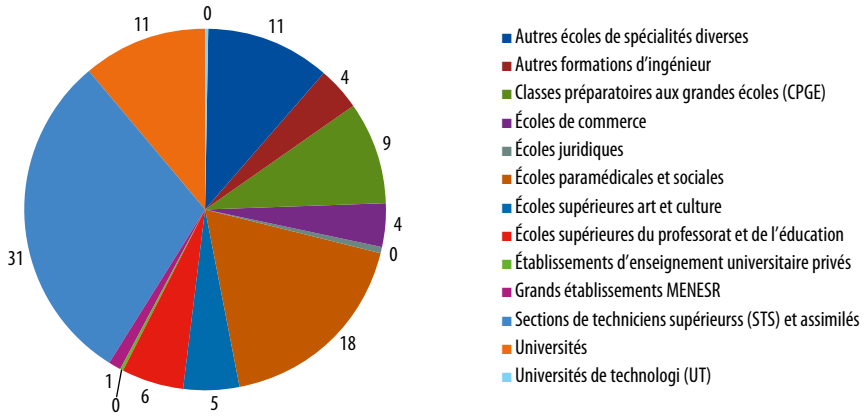
43 - L'indice de concentration de l'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur un territoire et le nombre d'actifs occupés (actifs en emploi) qui y résident.

Graphique 1. Nombre et répartition des lycées dans les villes moyennes et en France (rentrée 2013-2014)



Source : ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Graphique 2. Répartition des formations délivrées par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche situés dans des villes moyennes (rentrée 2013-2014)

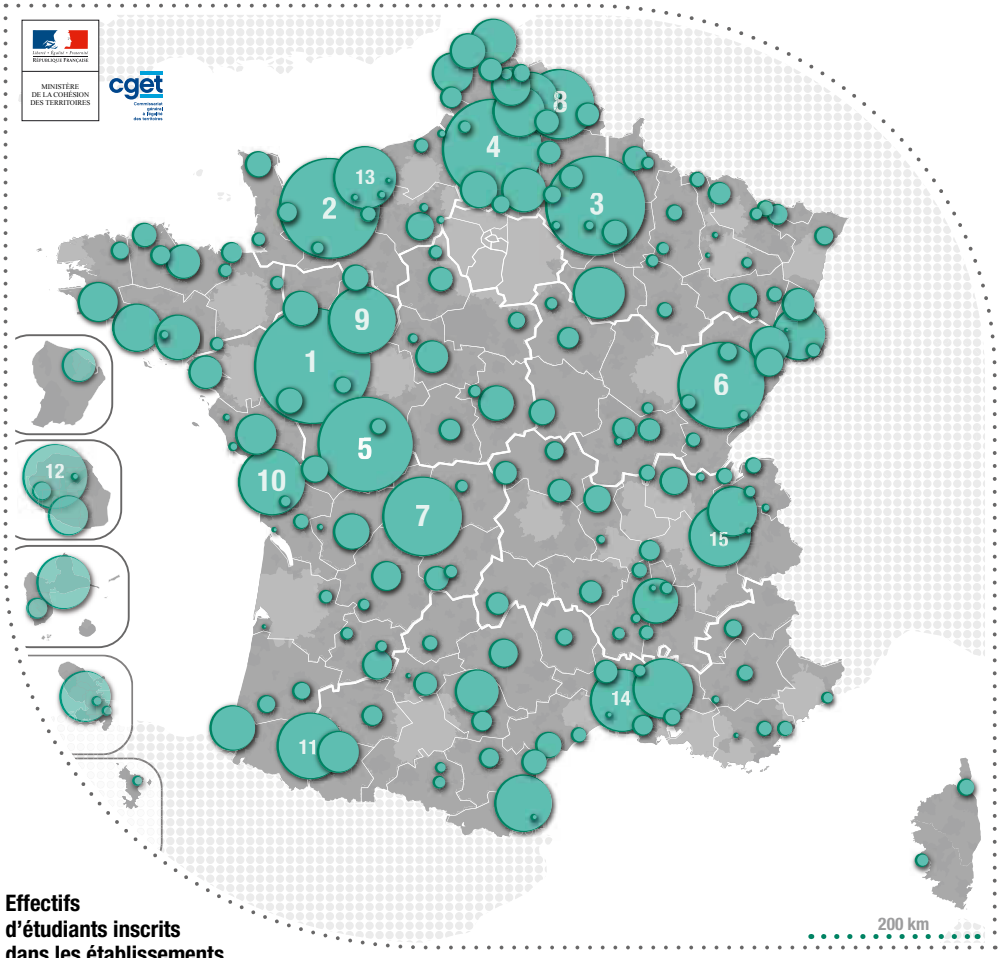


Source : ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Plusieurs études[44], ainsi que Villes de France, mettent en lumière les avantages des implantations universitaires dans les villes moyennes : démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur et à la recherche, cadre de vie plus agréable que dans les métropoles, lien avec le tissu économique local… D'après Villes de France, les taux d'étudiants boursiers dans les universités des villes moyennes (47 % à Boulogne-sur-Mer, 50 % à Castres et Albi, 62 % à Béziers…) sont supérieurs à la moyenne nationale qui s'établit à 35 %. Les résultats des étudiants y sont également plus élevés de 10 à 15 points au-dessus de la moyenne nationale. Ce constat peut s'expliquer par la qualité de l'accueil, la taille humaine des effectifs, la proximité des employeurs. Enfin, 90 % des jeunes diplômés des villes moyennes décrochent un emploi dans les deux ans après l'obtention de leur diplôme. Pour la ville moyenne, la présence d'une offre universitaire est gage d'accueil de population (étudiant, personnel enseignant), de consommation locale et d'innovation en lien avec les entreprises du territoire.

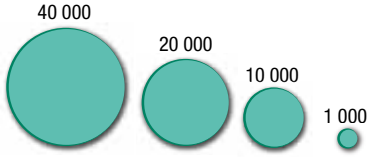
44 - CGET, Institut national du développement local. Actes du Séminaire du réseau « Villes moyennes – ESR ». Juin 2015.

Carte 3. Villes moyennes et enseignement supérieur et recherche



SOURCES : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE 2014, IGN GEOFLA 2015 •
RÉALISATION : CGET-DST - CELLULE CARTO, PH, KH, FP • 2017

Effectifs d'étudiants inscrits dans les établissements et les formations de l'enseigement supérieur
en 2014, par unité urbaine



Les 15 villes moyennes comptant le plus grand nombre d'étudiants

1. **Angers**
2. Caen
3. Reims
4. Amiens
5. Poitiers
6. Besançon
7. Limoges
8. Valenciennes
9. Le Mans
10. La Rochelle
11. Pau
12. Saint-Denis (La Réunion)
13. Le Havre
14. Nîmes
15. Chambéry

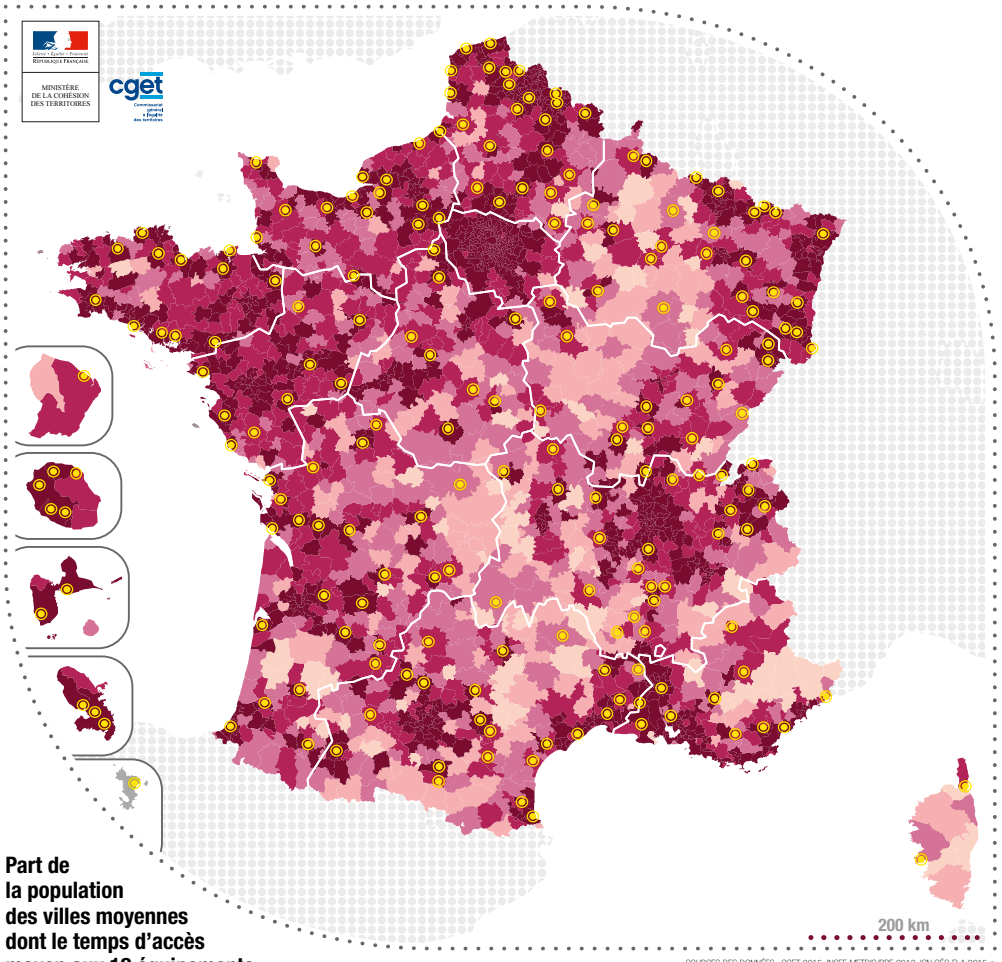
Aire urbaine

- Grande
- Moyenne
- Petite

Sont considérés comme établissements d'enseignement supérieur :

- *les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)*
- *les écoles de commerce, gestion et comptabilité*
- *les écoles juridiques et administratives*
- *les écoles paramédicales et sociales*
- *les écoles supérieures art et culture*
- *les écoles supérieures du professorat et de l'éducation*
- *les établissements d'enseignement universitaire privés*
- *les grands établissements du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*
- *les sections de techniciens supérieurs et assimilés*
- *les universités*
- *les universités de technologie*
- *les autres écoles de spécialités diverses et les autres formations d'ingénieurs*

Carte 4. Villes moyennes et accessibilité aux services de la gamme intermédiaire



Part de la population des villes moyennes dont le temps d'accès moyen aux 12 équipements de la gamme intermédiaire est de 15 minutes ou moins

En % par bassin de vie

- 94,7 à 100
- 85,2 à 94,7
- 73,3 à 85,2
- 58,4 à 73,3
- 31,8 à 58,4
- Données non disponibles

Ville moyenne

Des villes qui assurent l'accès aux commerces, équipements et services

La base permanente des équipements (BPE) de l'Insee comporte un éventail d'équipements et de services rendus à la population. Le champ actuel recouvre les domaines des services, marchands ou non, des commerces, de la santé et de l'action sociale, de l'enseignement et du tourisme. La classification retient 87 équipements répartis en trois gammes : gamme de proximité, intermédiaire et supérieure. La gamme de proximité recouvre les équipements les plus courants (supérette, école, médecin généraliste…), la gamme supérieure les équipements les plus rares (hypermarchés, lycée, cardiologue…). La gamme intermédiaire comprend des équipements structurants à l'échelle de pôles : supermarché, collège, opticien…

L'ensemble des villes moyennes, excepté Mende (74,2 %) et Pontarlier (78,6 %), assure à plus de 80 % des habitants de leurs territoires de vie[45], l'accès aux 12 équipements de la gamme intermédiaire en 15 minutes ou moins[46].

Des centres historiques protégés dans près de la moitié des villes moyennes

Le patrimoine historique des villes moyennes est, comme dans toute autre ville, un facteur essentiel d'identité et de centralité. Or, la nature patrimoniale de nombreux immeubles de cœur de ville ne correspond plus aux attentes actuelles en termes de logement ou d'accueil d'activité. Elle pose la question de l'accessibilité et de la fonctionnalité de ces immeubles. Parallèlement, le patrimoine peut être un levier très important de revitalisation des cœurs de ville car il est facteur d'attractivité touristique qui est elle-même génératrice d'une économie locale.

Au 1er janvier 2016, près de la moitié des communes-centres des villes moyennes compte un secteur sauvegardé, une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ou une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Depuis la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016, ces dispositifs créés pour éviter l'altération des centres historiques situés dans les territoires ruraux ou urbains possédant un intérêt architectural et/ou paysager, sont fusionnés en un seul : le site patrimonial remarquable.

Des nœuds ferroviaires et aéroportuaires

Le ferroviaire

Pour Villes de France, les politiques nationales de transport des dernières décennies ont contribué à renforcer les grandes agglomérations. À titre d'exemple, l'objectif des lignes à grande vitesse (LGV) – Sud-Est, Nord-Europe, Atlantique, Méditerranée, Est – était en effet de relier Paris aux grandes conurbations du territoire national (comme par exemple Lyon, Lille, Rennes et Nantes, Marseille et Montpellier, etc.). L'absence d'infrastructures majeures de transport, telles qu'un accès autoroutier ou une gare desservie par le TGV ainsi que la faible fréquence et l'importance des temps de parcours des trains de et vers Paris et, dans une moindre mesure, de et vers la métropole la plus proche, sont considérés par l'association comme des facteurs de handicap considérables dans un contexte de concurrence accrue entre les territoires. Davantage que la présence d'infrastructures majeures dans les villes moyennes, l'enjeu réside probablement dans la facilité et la rapidité d'accès à ces infrastructures.

Hors Corse et hors Dom, 81 villes moyennes comptent une desserte LGV. Les 108 autres ont un temps d'accès à une gare TGV qui varie de 6 minutes à 2 h 10 minutes en heure creuse et 7 minutes à 2 h 20 en heure pleine. Parmi ces 122 villes, 34 sont à moins de 30 minutes d'une gare LGV en heure creuse, 23 en heure pleine. Ainsi, un peu plus de la moitié des villes sont situées à moins de 30 minutes d'une gare TGV. Ces données sont partielles : la présence d'une desserte dans une ville moyenne ou sa proximité ne suffisent pas à en assurer l'accessibilité qui dépend aussi de la fréquence des trains au regard des différents besoins de déplacement (domicile-travail quotidienne, loisirs, etc.).

Pour ce qui concerne les Trains d'équilibre du territoire (TET) et les Transports express régionaux (TER), la commission « TET d'avenir » considérait dans son rapport de mai 2015 que « la mission des trains d'équilibre du territoire est d'assurer des liaisons rapides de moyenne et longue distance entre de grandes agglomérations sur des itinéraires non assurés par la grande vitesse, en desservant les villes moyennes intermédiaires. En ce sens, le périmètre des TET devrait recouvrir deux types de lignes : les radiales structurantes pour le territoire ; les transversales structurantes pour le territoire ou à potentiel de développement dans le cadre d'une réflexion globale sur l'offre de transport »[47].

45 - Le zonage des territoires de vie découpe les bassins de vie de plus de 50 000 habitants pour mieux rendre compte de la diversité de la qualité de vie au sein des territoires les plus urbanisés. S'affranchissant des limites des unités urbaines, les territoires de vie découpent ainsi les grands bassins de vie autour des pôles de services. La France métropolitaine est ainsi constituée de 2 677 territoires de vie, les bassins de vie de moins de 50 000 habitants étant conservés tels que.

46 - Cette donnée n'est pas disponible pour Mamoudzou (Mayotte).

47 - Commission « TET d'avenir ». TET : agir pour l'avenir. Mai 2015 http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000341/index.shtml

La commission soulignait également que la « situation des lignes assurant des dessertes de type régional, avec notamment une part importante de voyageurs pendulaires, nécessite un examen plus approfondi. En effet, la commission constate que l'imbrication actuelle des services TET avec TER et Transilien est source de nombreuses inefficacités, pouvant aller jusqu'à une situation de quasi-concurrence entre ces services publics ferroviaires. Ces situations sont particulièrement frappantes dans le grand bassin parisien, et peuvent porter préjudice à la qualité de l'offre, ne serait-ce que du point de vue de la définition du schéma de desserte ».

L'aéroportuaire

La connectivité de l'espace français est bonne dans la mesure où la plupart des territoires sont à moins de deux heures d'un aéroport connecté à un hub intercontinental. Pour les territoires ou sites économiques enclavés, le réseau actuel assure une relation soit avec Paris soit avec Lyon grâce à des lignes sous obligation de service public. Le fait que la France possède très peu de grands aéroports peut s'expliquer car, la région parisienne mise à part, les grandes métropoles régionales occupent des rangs modestes dans la hiérarchie urbaine européenne. « La France est avant tout un pays de villes petites et moyennes et son réseau d'aéroports est à son image. En outre, ces villes sont bien réparties sur tout le territoire et, à l'inverse d'autres pays européens, la France est un pays que sa population occupe dans ses moindres territoires »[48]. Nombre de villes moyennes ont su développer leur offre aéroportuaire et en conséquence renforcer l'attractivité de leur territoire.

Entre 1994 et 2014, le nombre d'aéroports[49] faisant du transport régulier de passagers s'est réduit d'une dizaine. Ces plateformes desservaient principalement des agglomérations de taille moyenne, telles que Cherbourg, Épinal, Saint-Brieuc, Roanne, Albi, Montluçon et Guéret, dont l'activité régulière s'est interrompue avec l'arrêt définitif de leur ligne unique en direction de la capitale. Néanmoins, les gains de passagers les plus importants ont été réalisés par des plateformes de taille modeste qui, à l'origine, accueillaient moins de 100 000 passagers par an, telles que celles de Carcassonne, Bergerac ou encore Béziers. Il y a vingt ans, ces dernières réalisaient l'essentiel de leur trafic avec la capitale avant que cette liaison soit interrompue définitivement ou bien périclite et qu'elle soit « compensée », en termes de flux de passagers, par le déploiement de lignes vers l'Europe du nord (Royaume-Uni, Irlande, Belgique en particulier).

Les aéroports situés dans des territoires géographiquement enclavés ou à l'écart des réseaux à grande vitesse ne suivent pas tous les mêmes trajectoires. Leur activité dépend de la fréquentation d'une seule ligne et du service proposé par un seul opérateur. Une partie de ces aéroports maintient son trafic et parvient même à l'augmenter, comme dans les villes moyennes d'Aurillac, d'Agen ou de Castres, sans autre ligne que celle qui les relie à la capitale ; ils transportent entre 25 000 et 40 000 passagers par an. D'autres, tels que Rodez ou Brive, ont progressé en adjoignant une ou deux nouvelles liaisons de transporteurs à bas coût.

Ainsi, les aéroports des villes moyennes correspondent à deux principales catégories[50] :

– **les aéroports d'import de voyageurs**, assis sur une base à dominante touristique et accueillant majoritairement du trafic import, souvent à dominante bas coûts (Ajaccio, Bastia, Biarritz, Calvi, Figari, Perpignan, Rodez, Tarbes, ainsi que Bergerac, Béziers, Carcassonne, Chambéry, Dinard, Grenoble, La Rochelle, Nîmes, Poitiers, Tours) ;
Pour la plupart, ces aéroports s'appuient sur des compagnies à bas coûts pour accroître l'attractivité résidentielle et touristique de leur territoire, particulièrement en direction d'une clientèle européenne. Certains d'entre eux ont su fidéliser une clientèle européenne mobile qui dispose d'une résidence secondaire (Béziers) pouvant devenir principale (Bergerac), et se sont employés à diversifier les pays cibles, les compagnies ainsi que les activités qu'ils accueillent. Tarbes et Dinard ont ainsi préservé des activités aéronautiques fortes de plusieurs centaines d'emplois. Néanmoins bon nombre de ces aéroports présentent un coût de fonctionnement important pour la collectivité et sont souvent en concurrence avec des plateformes très proches.

– **les aéroports locaux de désenclavement** pour lesquels la liaison avec Paris et les hubs régionaux est essentielle et s'inscrit dans la multi-modalité (Agen, Aurillac, Brive, Castres, Lannion, Le Puy, Lorient, Quimper, Périgueux).

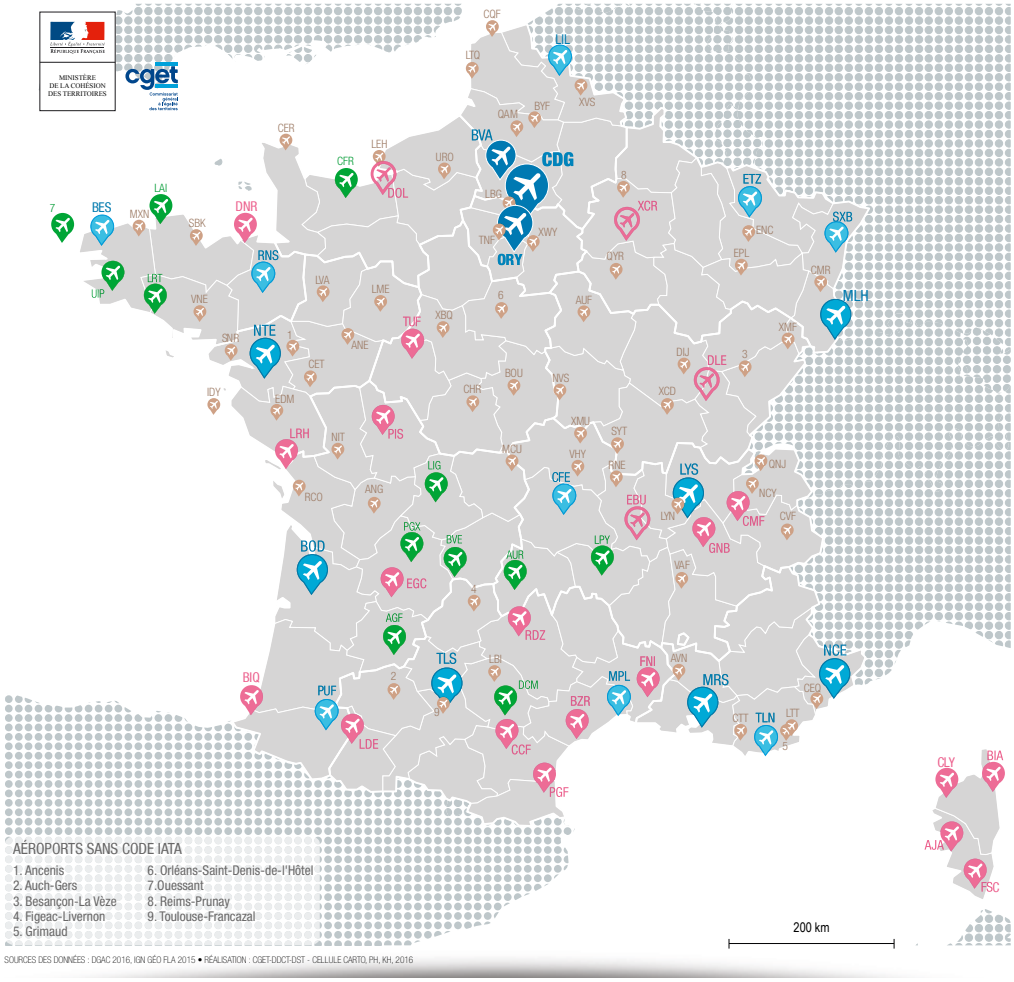
Les territoires desservis par ces plateformes ont en commun un tissu industriel et tertiaire qui nécessite, en raison de son éloignement géographique, une connexion aérienne pour accéder au minimum à la métropole parisienne et à un hub intercontinental. Pour les plus petits aéroports, le subventionnement du fonctionnement, de l'infrastructure et des liaisons pèse lourdement sur les finances publiques, ce qui conduit certaines collectivités à étudier des solutions modales

48 - Commissariat général à l'égalité des territoires, Conseil supérieur de l'aviation civile, Direction générale à l'aviation civile. Rapport sur le maillage aéroportuaire français. Janvier 2017. http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/rapport-sur-le-maillage-aeroportuaire-francais

49 - Aéroports ayant eu une activité transport commercial de passagers au cours des vingt dernières années (120 en France métropolitaine).

50 - Le rapport du CGET, du Conseil supérieur de l'aviation civile et de la DGAC distingue 7 types d'aéroports : les aéroports franciliens, les aéroports régionaux, les aéroports métropolitains, les aéroports d'import de voyageurs, les aéroports locaux de désenclavement, les aéroports de proximité ou d'export de voyageurs, et les aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale.

Carte 5. Typologie des aéroports



TYPOLOGIE DES AÉROPORTS

BVA CDG ORY

3 aéroports franciliens

7 aéroports régionaux

9 aéroports métropolitains

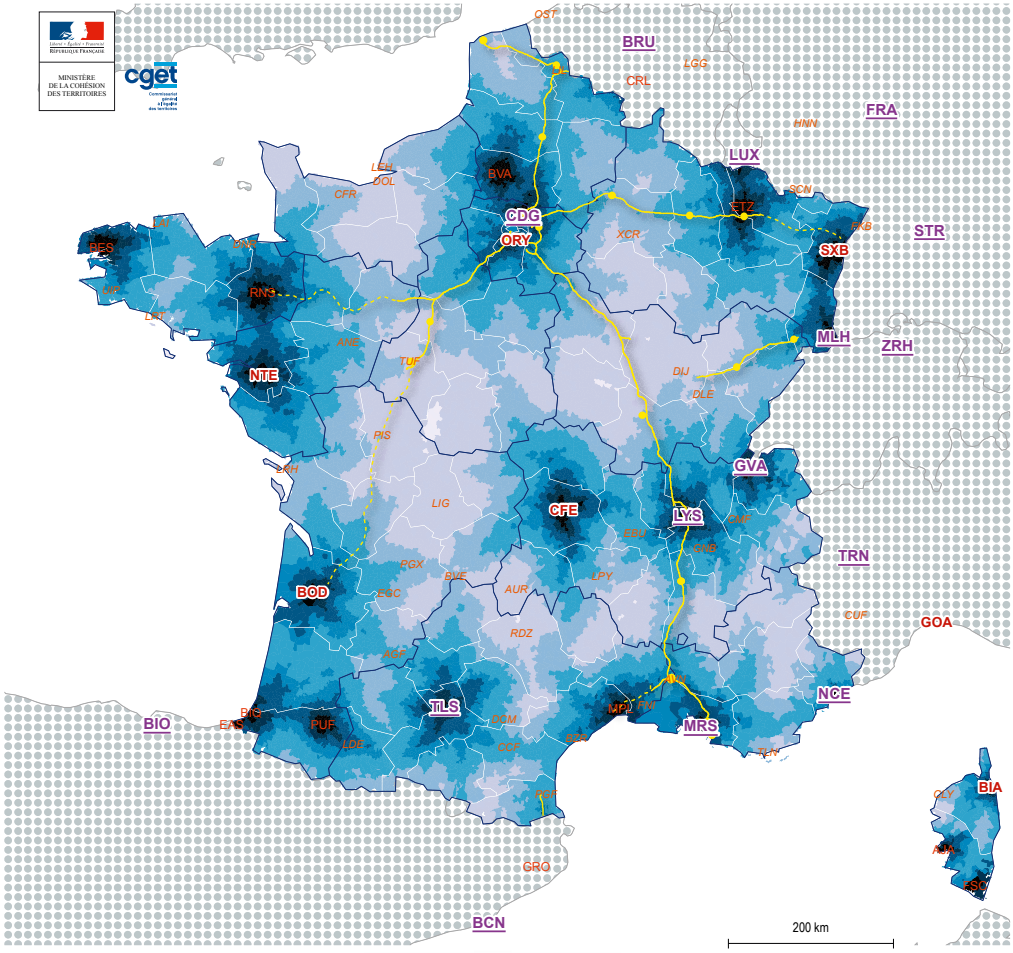
18 aéroports d'import de voyageurs

4 aéroports d'export de voyageurs

12 aéroports de désenclavement

57 aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale

Carte 6. Accessibilité aux aéroports connectés aux hubs internationaux



SOURCES DES DONNÉES : DGAC 2014, INSEE METRIC 2015, OSR-CONTRIBUTEUR OPEN STREET MAP, SNCF 2016, CGET 2016, IGN GÉO FLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DDCT-DST - BUREAU DE L'OBSERVATION DES TERRITOIRES, CELLULE CARTO, MG, PH, KH, 2016

ACCESSIBILITÉ AUX AÉROPORTS CONNECTÉS AUX HUBS INTERNATIONAUX

Temps d'accès aux aéroports connectés aux hubs internationaux
En minutes par commune

- Moins de 20
- 20 à 30
- 30 à 45
- 45 à 60
- 60 à 90
- 90 à 120
- 120 à 180
- Plus de 180

Temps de parcours entre aéroports français et communes :
Outil Insee 'Metric', distance temps sur le réseau routier (trafic estimé en heures pleines).
Temps de parcours entre aéroports frontaliers et communes :
Outil Open Source Routing Machine sur données Open Street Map.

Nombre de hubs avec lesquels l'aéroport a des liaisons aériennes quotidiennes

- TLS — 6 à 8 (très bonne connectivité)
- CFE — 2 à 5 (bonne connectivité)
- BVA — 1 (connectivité faible)
- LIG — Aéroport non connecté

Réseau des lignes à grande vitesse

- Ligne à grande vitesse
- Ligne à grande vitesse en construction
- Gare du réseau LGV

alternatives, comme à Lannion (modernisation de l'itinéraire vers l'aéroport de Brest-Guipavas) ou Périgueux (rabattement sur l'aéroport de Bergerac). À noter que l'ouverture des nouvelles lignes à grande vitesse intervenues en 2017 est de nature à fragiliser la liaison aérienne avec Paris des aéroports d'Agen (liaison TGV en 3 h, aéroport de Toulouse à une heure) mais également de Quimper et Lorient dont les territoires s'appuient peu sur leur aéroport pour valoriser leur attractivité touristique et résidentielle, à la différence d'autres zones littorales.

L'aménagement des pôles gares dans les villes moyennes : un prisme d'analyse des problématiques territoriales et des politiques locales

Émilie ROUDIER
Doctorante Cifre Lab'Urba/Kisio Analysis 2015-2018
eroudier.rch@gmail.com

Alors que les gares centrales ont longtemps été des objets en marge dans le tissu urbain et dédiés exclusivement au transport ferroviaire et à ses activités, elles sont désormais considérées comme des objets urbains à fort potentiel (Delage, 2013) et des nœuds de transports stratégiques (Richer, 2008). Dans le but de transformer l'intérieur des bâtiments voyageurs, l'organisation des abords des gares et/ou celles de leurs quartiers, des projets se multiplient dans et autour des gares centrales depuis une vingtaine d'années. Ces projets se caractérisent par des enjeux souvent multiples (transports, aménagement urbain, développement économique, renouvellement urbain, valorisation foncière) et des jeux d'acteurs complexes, en raison notamment de la fragmentation des compétences entre les acteurs institutionnels (État, Région, EPCI, Communes) et l'implication des acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau, SNCF Immo).

Les opérations concernant les gares parisiennes et celles des métropoles régionales ont été les plus médiatisées et les plus étudiées (Barre et Menerault, 2001 ; Terrin, 2011). De nombreux projets ont également été engagés dans les villes moyennes, mais ceux-ci s'inscrivent dans des contextes territoriaux et politiques bien différents de ceux des grandes villes.

Notre thèse porte précisément sur ces projets menés dans les villes moyennes et s'appuie sur une approche comparative des démarches engagées à Périgueux, Saintes et Saint-Omer. Au-delà des enjeux liés à l'aménagement des gares et de leurs polarités, notre travail de recherche s'attache à montrer que ces projets représentent un support, une porte d'entrée pour étudier les problématiques territoriales caractéristiques des villes moyennes et le cadre d'action des collectivités locales de ces territoires (contraintes, ressources, référentiels, etc.).

Le réaménagement des gares, de leurs abords et de leurs quartiers dans les villes moyennes

Les gares centrales des villes moyennes : des opportunités de projet privilégiées

Les projets d'aménagement concernant les gares centrales sont légions dans les villes moyennes : depuis une dizaine d'années, nous avons recensé plus de quarante démarches de projet engagées et/ou réalisées. Celles-ci se répartissent sur l'ensemble du territoire national, comme en témoignent celles lancées à Saint-Brieuc (Bretagne), Dreux (Centre-Val de Loire), Angoulême (Nouvelle Aquitaine), Charleville-Mézières (Grand Est), Le Puy-en-Velay (Auvergne-Rhône-Alpes), Beauvais (Hauts-de-France) ou encore Dole (Bourgogne-Franche Comté). Ces démarches ne concernent pas seulement les gares desservies par la grande vitesse ferroviaire : bien au contraire, elles concernent dans une large mesure des gares desservies par des trains express régionaux et des trains InterCités.

Une diversité des périmètres de projet

Les projets engagés se déploient sur des périmètres variés, tant en termes d'espaces qu'en termes de superficies. Certains projets concernent uniquement la réorganisation des abords du bâtiment de la gare (parvis, parkings, espaces publics, etc.) généralement dans le but d'améliorer les accès à la gare et les correspondances entre les modes de transport (comme à Brive-la-Gaillarde, au Puy-en-Velay ou Dax par exemple). D'autres ont un périmètre de projet élargi à l'ensemble du quartier ou du tissu urbain à proximité en vue d'aménager des logements, des bureaux, des commerces ou des équipements notamment sur d'anciennes emprises ferroviaires (comme à Châlons-en-Champagne, Périgueux ou Creil). À Saint-Omer, un projet plus spécifique a aussi été mené par l'agglomération afin de restaurer et de réorganiser le bâtiment voyageurs historique, de grande taille. Si les périmètres varient ainsi d'un projet à l'autre, tous se rejoignent dans un objectif commun : la revalorisation de la gare et de sa polarité.

Un intérêt ancien des collectivités locales pour ces réaménagements

Selon les périmètres, ces projets sont généralement portés par les collectivités locales et encadrés par des politiques relatives à l'organisation des déplacements, au renouvellement urbain ou au développement économique. Leurs lancements sont aussi encouragés par des dispositifs à l'échelle régionale (Contrat de plan État-Région) ou par des injonctions à l'échelle nationale mises en place progressivement depuis les années 2000,

encourageant à la coordination urbanisme et transport (Loi SRU, lois Grenelle) et à la construction de logement (Loi sur la mobilisation du foncier public de 2013). L'intérêt des villes moyennes pour ces projets n'est ainsi pas totalement récent. Les collectivités locales avaient déjà manifesté un intérêt particulier pour ces projets lors de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » menée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) entre 2007 et 2011. Parmi les vingt villes moyennes retenues, plusieurs d'entre elles ont été accompagnées pour des projets impliquant la gare ou les espaces environnants (Montauban, Le Puy-en-Velay, Creil, Châlons-en-Champagne et Saint-Omer).

Des projets au cœur des problématiques territoriales et politiques des villes moyennes

L'analyse de la programmation de ces réaménagements est l'occasion de mettre en évidence et d'étudier, d'une part, des problématiques territoriales caractéristiques des villes moyennes et, d'autre part, le cadre d'action des collectivités locales assurant la conduite de ces projets.

Le réaménagement des accès à la gare : les modes de déplacement dans les villes moyennes

Le réaménagement des accès à la gare par les différents modes de transport nécessite d'étudier les modes de déplacement des usagers de la gare et de les mettre en perspective avec ceux des habitants de la ville et de l'agglomération. L'objectif est souvent d'améliorer l'accès au train et aux modes de transport pour les usagers actuels mais aussi pour les futurs nouveaux usagers.

Dans les villes moyennes, les déplacements quotidiens sont réalisés dans une large mesure en automobile (Gart, 2015). Les transports collectifs urbains (bus ou bus à haut niveau de service) restent souvent peu fréquentés et peu développés. Quant aux modes actifs (vélo, marche à pied), ils ont souvent des aménagements dédiés limités et restent concurrencés par la voiture pour les courts trajets. L'intermodalité, soit l'utilisation successive de plusieurs modes de transport en un déplacement, est également moins pratiquée dans les villes moyennes que dans les grandes villes (Certu, 2011).

Ainsi, dans les villes moyennes, le travail sur la définition des aménagements dédiés au stationnement automobile est délicat, notamment en termes de règlementation, d'emplacement et de capacités d'accueil des parkings. L'objectif est en effet à la fois de répondre à la demande actuelle en déplacements mais également de développer l'accès au train par des solutions alternatives. À Saintes, les arrêts de transports collectifs sont situés juste devant l'entrée de la gare, le parking situé sur le parvis a été réorganisé et règlementé, tandis qu'un autre parking gratuit a été créé mais sur une emprise ferroviaire située un peu plus loin du bâtiment voyageurs.

D'autre part, les actions menées portent plus sur la création des conditions favorables à l'émergence de pratiques intermodales que sur l'optimisation d'une intermodalité déjà développée et préexistante entre le train et des modes lourds et capacitaires, comme le métro ou le tramway.

L'aménagement des accès à la gare est ainsi l'occasion de se confronter et de réfléchir sur la prédominance de l'automobile dans ces territoires et sur la difficulté de faire évoluer les pratiques de déplacements (Gart, 2006 ; Gart, 2015).

Des projets complexes face à la raréfaction des ressources des collectivités locales

Les réalisations de ces projets reposent sur des budgets conséquents, de l'ordre de plusieurs millions d'euros, même pour les plus petites opérations. L'achat d'anciennes emprises ferroviaires ou la construction de nouveaux ouvrages sont parmi les actions les plus coûteuses de ces projets, en raison notamment du prix du foncier ou des opérations nécessaires liées à la dépollution ou la sécurisation des sites. Les conventions de financement sont généralement multi-partenariales et varient en fonction des périmètres précis, mais les parts des intercommunalités et des communes correspondent à des budgets importants pour des collectivités directement touchées par la baisse des dotations territoriales. Les moindres capacités de financement peuvent entraîner une recomposition de la programmation et une réduction des périmètres de projet prévus initialement. À Périgueux, une partie des aménagements prévus implique la révision et l'agrandissement de la passerelle piétonne existante et franchissant les voies ferrées, alors que les collectivités locales souhaitaient à l'origine faire construire une nouvelle passerelle piétonne. Le périmètre a ainsi été réduit et révisé après plusieurs mois de négociations sur le financement du projet avec les partenaires. Toutefois, la recomposition du projet ne constitue pas pour autant un frein à l'action : les aménagements prévus impliquent un calendrier des travaux plus rapide et sont, dans une certaine mesure, plus adaptés aux capacités d'action et de financement des collectivités locales.

La valorisation des pôles gares et la crise de centralité des villes moyennes

En tant que point d'accès au réseau de transport, les gares constituent déjà des lieux de concentration des flux et donc des pôles de transport. Cependant, la conduite de ces projets ambitionne généralement de développer les fonctions de polarité des gares pour en faire des centralités à part entière dans la ville moyenne, voire dans son agglomération, en concentrant également des offres, des services, des logements au-delà de sa

fonction ferroviaire. La définition de ces projets implique souvent d'étudier la situation de la gare par rapport au centre-ville, la qualité des cheminements entre les deux polarités ainsi que la composition des offres commerciales et de services. Les gares ferroviaires sont généralement situées à un ou deux kilomètres du centre-ville. Historiquement, elles ont en effet été aménagées en périphérie des centres-villes afin de réduire les nuisances liées au transport ferroviaire (pollution, fumées, bruits, etc.) et de construire les infrastructures nécessaires sur de vastes emprises foncières non urbanisées.

Cette étude des liens entre la gare et le centre-ville s'inscrit dans un contexte de « crise de centralité » des villes moyennes. Depuis une quinzaine d'années, leurs centres-villes connaissent des phénomènes de dévitalisation commerciale, plus ou moins marqués selon les villes, et des phénomènes de vacances de logements, au bénéfice des communes situées en périphérie. Aussi, un grand nombre de collectivités locales ont-elles orienté leurs politiques et leurs actions sur la redynamisation de leurs centres-villes.

Les réaménagements des pôles gares dans les villes soulèvent ainsi la question de la complémentarité et de la concurrence entre ces deux polarités, quand il est notamment question de développement d'activités et de commerces. Pour exemple, à Saint-Omer, la complémentarité entre les services proposés dans le futur bâtiment de la gare et ceux du centre-ville a été une préoccupation des acteurs locaux impliqués dans le projet. Aussi, quand ces réaménagements sont menés en parallèle d'autres projets prévus dans le centre-ville, on peut observer une concurrence au niveau de leurs réalisations dans un contexte de financements limités de la part des collectivités locales.

Au-delà de ces trois exemples, l'étude de ces projets permet aussi d'étudier la situation de l'ingénierie territoriale dans les villes moyennes, les capacités de réorganisation des collectivités locales pour mener à bien leurs projets ou encore l'articulation nécessaire entre les politiques régionales et les politiques locales.

Notre thèse cherche ainsi à renouveler le regard sur les réaménagements concernant les pôles gares, en analysant précisément les projets menés dans les villes moyennes, longtemps restés dans l'ombre de ceux menés dans les métropoles. Nos recherches sur ces opérations mettent en évidence les singularités propres au contexte des villes moyennes, tant sur le plan territorial que sur le plan politique, et tentent d'identifier les caractéristiques de la conduite de ces projets sur ces territoires. L'engouement des collectivités locales pour ces réaménagements invite certes à réfléchir sur les problématiques communes auxquelles sont confrontées les villes moyennes, mais également à étudier la circulation des bonnes pratiques et des références entre les villes moyennes, ou entre les grandes villes et les villes moyennes.

Références bibliographiques

Alain Barre, Philippe Menerault. *Gares et quartiers de gare : signes et marges*. Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité. 2001

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). *La Mobilité dans les villes moyennes : exploitation des enquêtes déplacements 2000-2010.* Éditions du CERTU. Collection Dossiers. 2013.

Aurélie Delage. *La gare, assurance métropolitaine de la ville post-industrielle. Le retournement de valeur dans les projets urbains de quartiers de gare à Saint-Étienne – Châteaucreux* (France) et Liège – Guillemins (Belgique). Thèse de doctorat en géographie et urbanisme. Université Lyon 2. 2013.

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. *Transports et accessibilité des villes moyennes : de l'interrégional aux quartiers de gare. Actes de la Rencontre nationale « 20 villes moyennes témoins ».* 11 septembre 2009.

Groupement des autorités responsables de transport. *Mobilité et villes moyennes. États des lieux et perspectives*. Collection Études. 2015.

Groupement des autorités responsables de transport. *Actes du colloque sur les déplacements dans les villes moyennes organisé par le GART, la FMVM et la FNAUT.* 24 janvier 2006.

Jean-Jacques Terrin. *Gares et dynamiques urbaines. Les enjeux de la grande vitesse*. Collection La ville en train de se faire. 2011.

Des signes de fragilisation économique et sociale de certaines villes moyennes

Un tiers de l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Dès les opérations « Habitat et vie sociale » (HVS) entre 1975 et 1988, certaines de ces communes ont été concernées par la politique de la ville. Ainsi, sur les 56 opérations HVS, 11 concernaient des villes moyennes : Alençon, Montbéliard, Beauvais, Troyes, Meaux, Montluçon, Épernay, Montereau-Fault-Yonne, Dieppe, La Roche-sur-Yon et Calais.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, dite loi Lamy, a introduit une nouvelle géographie prioritaire fondée sur le critère unique du revenu des habitants. Ce recentrage a pour objectif de concentrer l'action sur les quartiers les plus en difficultés. Ce sont ainsi désormais 1500 quartiers situés dans 702 communes qui bénéficient de la politique de la ville, au lieu de 2492 quartiers dans 900 communes auparavant.

181 des 203 villes moyennes, soit 88 % d'entre elles, comptent un ou plusieurs quartier(s) prioritaires de la politique de la ville (QPV). Angers, Reims, Perpignan, Limoges, Saint-Denis et Cayenne en comptent chacune plus de 7. Ces 181 villes rassemblent au total 456 QPV, soit près d'un tiers de l'ensemble des QPV. Ces 456 QPV regroupent environ 1460000 habitants. La part de la population vivant en QPV varie fortement d'une ville moyenne à l'autre : 1 à 2 % à Cluses ou Thonon-les-Bains contre 62 % à Mamoudzou. En moyenne, 10 % des habitants des villes moyennes vivent en QPV. La moitié des villes moyennes compte moins de 10 % de la population de leur unité urbaine en QPV. Une dizaine de villes moyennes compte plus d'un quart de la population de leur unité urbaine en QPV dont la moitié se situe dans les DROM : par ordre croissant Saint-André, Abbeville, Lisieux, Cayenne, Sedan, Beauvais, Béziers, Saint-Louis (La Réunion), Mamoudzou.

Les risques d'une spécialisation industrielle et administrative

Comme dans l'ensemble de la France, le principal secteur d'activité des villes moyennes est celui du commerce, des transports et des services divers. La part d'établissements concernés est légèrement plus élevée dans les villes moyennes (67 %) qu'au niveau national (64,8 %). Cette part est, logiquement, particulièrement importante (supérieure à 70 %) dans des villes moyennes portuaires telles que La Rochelle, Cherbourg-en-Cotentin, Le Havre, La Roche-sur-Yon, Les Sables d'Olonne, Royan ou Saint-Malo.

Le second secteur est celui de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale. La part des établissements concernés est également plus élevée dans les villes moyennes (16 %) que pour la France entière (13,5 %). 86 % des villes moyennes accueillent ce type d'activité. Cette proportion peut s'expliquer par le statut de préfecture ou sous-préfecture assuré par les trois quarts des villes moyennes.

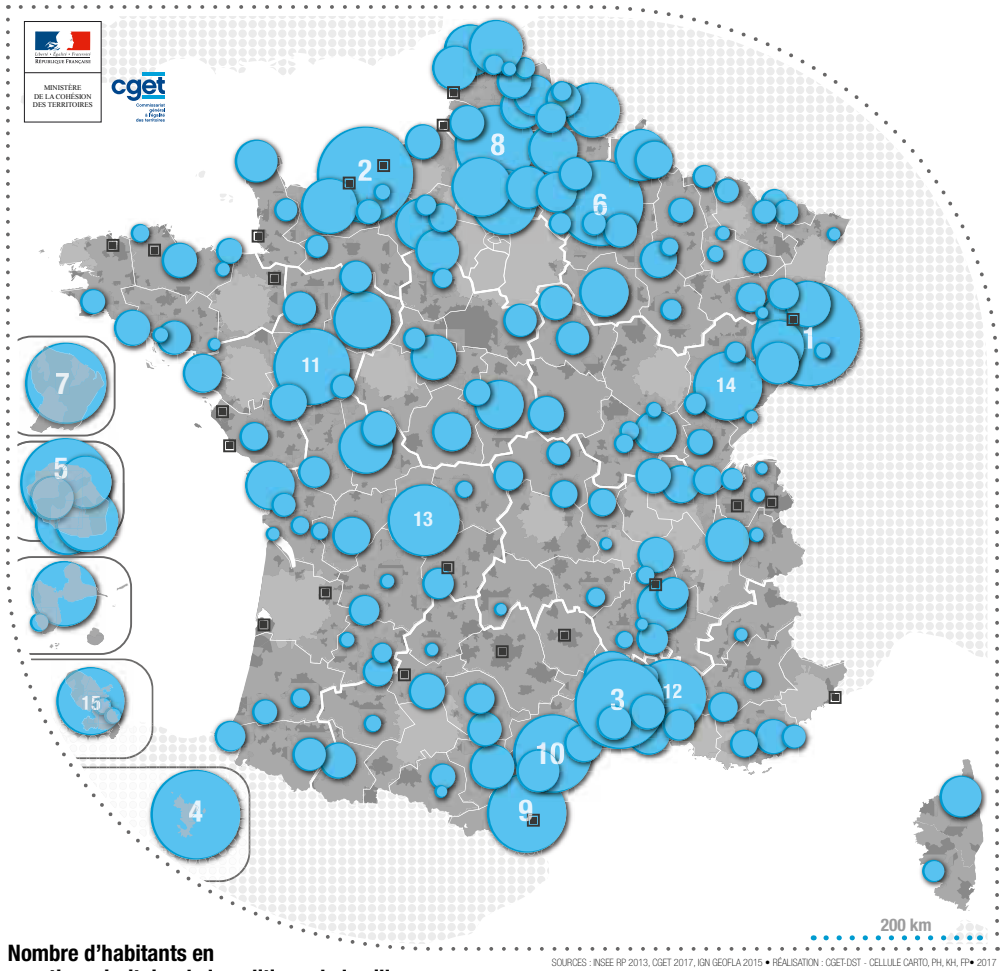
Par ailleurs, une dizaine de villes moyennes, telles que Tournon-sur-Rhône, Arles, Marmande, Villeneuve-sur-Lot, Beaucaire, Castelsarrasin, Libourne ou Épernay, compte une part d'établissements agricoles supérieure à la moyenne nationale (de 6,5 % à 17,1 %, contre 6,3 %, en moyenne en France).

Enfin, dans près de la moitié des villes moyennes, la part des établissements industriels est supérieure à la moyenne nationale (5,3 % en France, 6 % dans les villes moyennes). Son importance montre le maintien de la spécialisation sectorielle d'un grand nombre de villes moyennes qui se sont industrialisées dès la fin du XIX^{e} siècle ou dans le cadre de la décentralisation industrielle des années 1960. Cette caractéristique a été mise en avant comme un point faible par nombre d'auteurs[51] qui soulignent que les établissements industriels présents dans ces villes moyennes sont positionnés sur des activités à faible valeur ajoutée (par exemple, l'assemblage), alors que les activités à forte valeur ajoutée (telles que la conception, la recherche et développement) se situent à l'étranger ou dans des métropoles. Cette situation pose, aujourd'hui, « la question de leur place économique au sein du territoire national et par rapport à la concurrence internationale des territoires étrangers »[52].

51 - Acadie. *Les villes moyennes, enjeux d'action publique.* Étude réalisée pour la Datar. 2005.

52 - Frédéric Santamaria. *Les villes moyennes et leur rôle en matière d'aménagement : vers de nouvelles perspectives.* Norois. 2012.

Carte 7. Villes moyennes et quartiers prioritaires de la politique de la ville



SOURCES : INSEE RP 2013, CGET 2017, IGN GEOFLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DST - CELLULE CARTO, PH, KH, FP • 2017

Nombre d'habitants en quartier prioritaire de la politique de la ville
en 2013, par unité urbaine

45 000 · 20 000 · 10 000 · 1 000

▣ Ville moyenne non concernée par la géographie prioritaire

Les 15 villes moyennes comptant le plus grand nombre d'habitants en quartier prioritaire de la politique de la ville

1. **Mulhouse**
2. Le Havre
3. Nîmes
4. Mamoudzou (Mayotte)
5. Saint-Denis (La Réunion)
6. Reims
7. Cayenne (Guyane)
8. Amiens
9. Perpignan
10. Béziers
11. Angers
12. Avignon
13. Limoges
14. Besançon
15. Fort-de-France (Martinique)

Aire urbaine

- Grande
- Moyenne
- Petite

Beaucoup de retraités, peu de cadres et professions intellectuelles supérieures

La structuration de la population de plus de 15 ans selon les catégories socioprofessionnelles montre deux spécificités propres aux villes moyennes : une part importante des retraités et une faible part des cadres et professions intellectuelles supérieures (respectivement 29,4 % et 6,2 % et contre 26,6 % et 9 % en France, en 2013).

En effet, près des trois quarts des villes moyennes ont une part de retraités supérieure à la moyenne nationale. Celle-ci représente plus d'un tiers de la population dans près d'un tiers des villes moyennes. Ces dernières se situent surtout près des littoraux (Berck, Dinan, Eu, Fréjus, Granville, Lannion, Les Sables d'Olonne, Royan, Saint-Malo, Sète, La Teste-de-Buch) ou dans la partie centrale de la France (Châtellerault, Vendôme, Vierzon, Montluçon, Le Creusot, Montceau-les-Mines, Lons-le-Saulnier, Roanne, Vichy, Tulle).

La part des cadres des fonctions métropolitaines dans l'emploi total au lieu de travail est, dans les villes moyennes, très inférieure à la moyenne nationale (respectivement 6 % dans les villes moyennes contre 10 % en France). Ces cadres travaillent dans les secteurs de la conception-recherche, des prestations intellectuelles, du commerce interentreprises, de la gestion, de la culture et des loisirs. Ces emplois sont considérés de nature à favoriser le développement économique et la création d'emploi bien au-delà de leur territoire, du fait de leur rôle d'entraînement sur d'autres fonctions productives, et donc à concourir à la compétitivité de l'économie. Néanmoins, une quinzaine de villes moyennes compte une part de cadres et professions intellectuelles plus élevée que la moyenne nationale. Pour la moitié de ces villes, cette situation s'explique par la proximité d'une ou de plusieurs agglomération(s) qui concentrent les emplois dans les professions intellectuelles et supérieures telles que Bâle (Saint-Louis), Genève (Annemasse), Marseille (Salon-de-Provence), Paris et Rouen (Vernon). L'autre moitié de ces villes moyennes est elle-même le siège d'activités scientifiques, techniques ou tertiaires de haut niveau : pôle de compétitivité Vegepolys à Angers, pôle de compétitivité Microtechniques et pôle national de génie médical à Besançon, pôles de compétitivité Transactions Électroniques Sécurisées et Hippolia (innovation filière équine) à Caen, mutuelles à Niort, pôle de compétitivité Images et réseaux à Lannion, technopole Techn'hom à Belfort qui accueille de grands groupes mondiaux tels que Alstom et General Electric Energy, etc.

La part des autres CSP reste relativement proche de la moyenne nationale. Néanmoins, la structuration actuelle de la population des villes moyennes selon les CSP montre que certaines conservent un profil « ouvrier/employé ». En effet, leurs parts sont respectivement de 13,7 % et 17 % dans les villes moyennes contre 12,9 % et 16,6 % en France. Plus de la moitié des villes moyennes ont des proportions d'ouvriers et d'employés supérieures ou égales à la moyenne nationale.

Une vingtaine de villes moyennes affiche une part de personnes sans activité professionnelle particulièrement élevée (23 % et plus, contre 17,4 % dans l'ensemble des villes moyennes et 16,4 % en France). On y retrouve la quasi-totalité des villes moyennes des DROM (Basse-Terre, Cayenne, Le Robert, Pointe-à-Pitre - Les Abymes, Saint-André, Saint-Denis, Saint-Louis, Saint-Pierre, Saint-Paul) et, en métropole, Amiens, Beaucaire, Béziers, Calais, Douai-Lens, Forbach, Fougères, Maubeuge, Poitiers et Valenciennes.

Entre 2008 et 2013, les évolutions des parts des agriculteurs exploitants, artisans commerçants, chefs d'entreprises, employés et ouvriers sont quasi identiques dans les villes moyennes et dans l'ensemble de la France. En revanche, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures a progressé moins vite dans les villes moyennes que dans l'ensemble de la France (0,3 % contre 0,6 %). Parallèlement, la part des retraités a suivi l'évolution inverse avec une hausse de 1,5 % dans les villes moyennes contre 1 % en France. La part des personnes sans activité professionnelle a davantage baissé en France que dans les villes moyennes (-1,2 % contre -1 %).

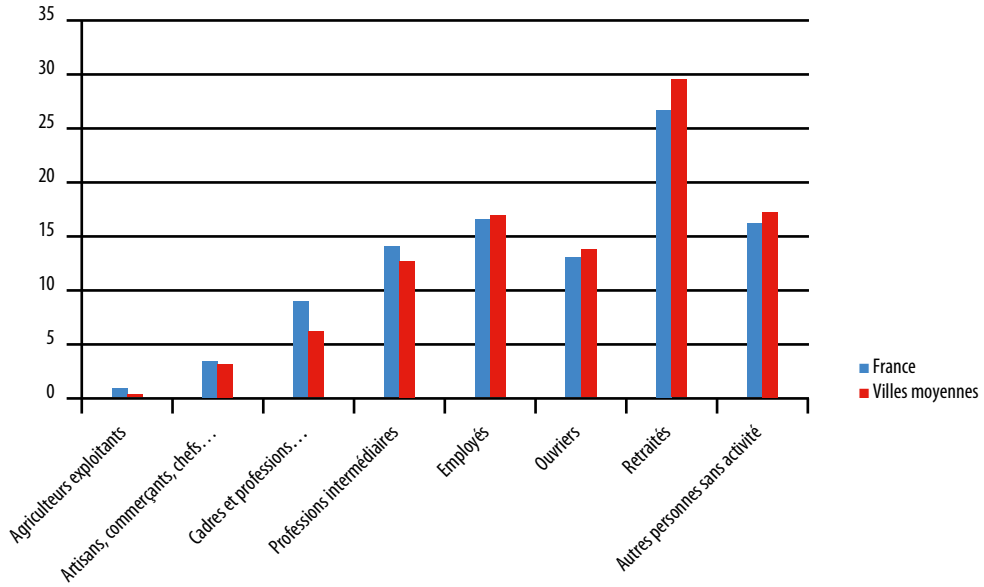
Des niveaux de qualification inférieurs à la moyenne

En moyenne, la part des jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur s'élève à 36 % dans les villes moyennes contre 42,9 % en France en 2013. On ne compte qu'une trentaine de villes moyennes où cette part est supérieure à la moyenne française. Cette situation peut s'expliquer à la fois par un départ des étudiants vers de plus grandes villes et par les types d'emplois offerts dans les villes moyennes qui sont moins à même d'attirer les profils diplômés de l'enseignement supérieur. Moins d'un quart des jeunes sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur dans une dizaine de villes de tradition industrielles (Castelsarrasin, Dieppe, Forbach, Oyonnax, Vierzon) ou situées dans les DROM (Saint-André, Saint-Louis).

Les villes moyennes comptent également une proportion de jeunes non insérés, c'est-à-dire qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur et n'ont pas d'emploi, fût-il occasionnel, supérieure à la moyenne nationale (respectivement 21 % contre 14 %).

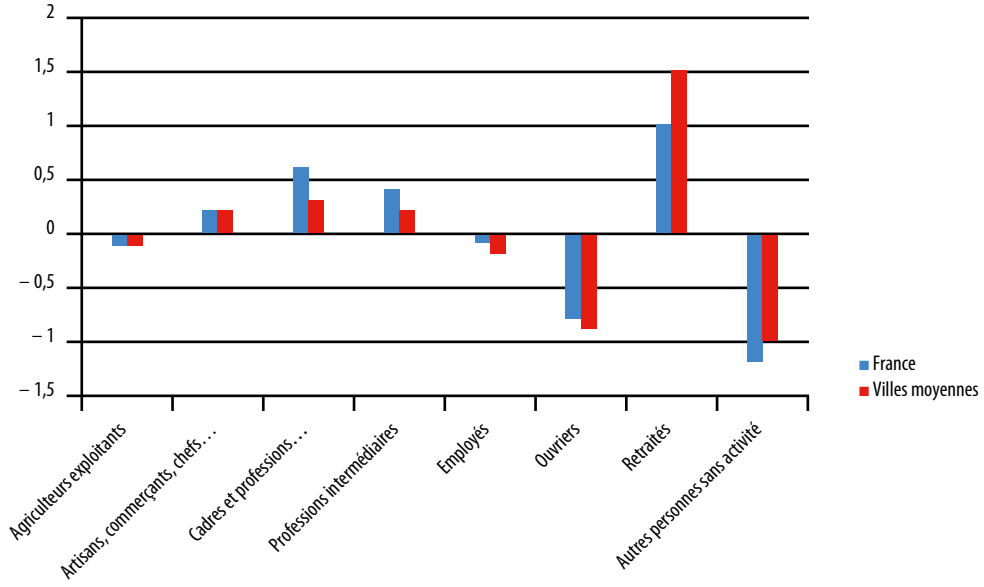
Dans une trentaine de villes moyennes, plus d'un quart des jeunes ne sont pas insérés. Cette part est particulièrement élevée dans les villes moyennes des Drom (Basse-Terre, Cayenne,

Graphique 3. Structuration de la population de plus de 15 ans selon les catégories socioprofessionnelles en 2013 dans les villes moyennes et en France (%)



Source : *Insee*.

Graphique 4. Évolution des catégories socioprofessionnelles entre 2008 et 2013 dans les villes moyennes et en France



Source : *Insee*.

Le Robert, Mamoudzou, Pointe-à-Pitre – Les Abymes, Saint-André, Saint-Denis, Saint-Louis, Saint-Paul, Saint-Pierre) ainsi que dans des villes du Grand Est et des Hauts-de-France (Abbeville, Boulogne-sur-Mer, Calais, Cambrai, Douai – Lens, Forbach, Laon, Maubeuge, Saint-Omer, Saint-Quentin, Sedan, Valenciennes), de Normandie (Dieppe, Eu, Louviers) ou d'Occitanie (Bagnols-sur-Cèze, Beaucaire, Béziers, Carcassonne, Narbonne, Perpignan). La situation hors formation et hors emploi se prolonge ou intervient régulièrement chez les jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sur le marché du travail : ces derniers enchaînent emplois de courte durée et périodes de chômage ou ne trouvent pas d'emploi, voire se sont résignés à l'inactivité. Ces difficultés sont particulièrement fréquentes chez ceux qui ont quitté l'appareil de formation sur un échec scolaire, sans diplôme et pour lesquels un retour vers la formation est souvent délicat. Les jeunes non insérés sont menacés par la pauvreté et l'isolement relationnel.

On ne compte qu'une dizaine de villes moyennes où cette part est inférieure à la moyenne nationale. Il s'agit de villes où la proportion de jeunes est assez faible (Granville, Tulle), mais surtout de villes disposant d'un tissu industriel et de recherche sur leur territoire (Angers, Annecy, Besançon, Sallanches).

Des taux de chômage assez élevés

En 2013, le taux de chômage des 15-64 ans dans les villes moyennes est de 17,1 %, soit un taux plus élevé que la moyenne française (13,6 %). Il varie de 6,2 % à Sallanches à 26,6 % à Maubeuge en métropole ; dans les DROM, l'ensemble des villes moyennes présente des taux de chômage supérieurs à 27 % allant jusqu'à 45,4 % à Saint-Louis. 82,2 % des villes moyennes ont un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale.

Une dizaine de villes moyennes ont un taux de chômage particulièrement bas (entre 6,2 % et 11,5 %). Ce sont surtout des villes de forte tradition industrielle : décolletage à Cluses, siège de l'entreprise de production de skis Dynastar à Sallanches, usines Nestlé et Schrader à Pontarlier, fabrication de bijou et filière bois à Mende, usine Bosch à Rodez. Cluses et Pontarlier figurent parmi les trois villes moyennes comptant les plus grandes parts d'ouvriers (respectivement 23 % et 21,7 %).

Entre 2008 et 2013, le taux de chômage a augmenté en moyenne de 2,8 points dans les villes moyennes contre 2 points en France. De fait, dans les trois quarts des villes moyennes l'évolution du taux de chômage est supérieure à celle de la moyenne française. Une trentaine de villes moyennes ont connu des évolutions élevées (entre +4 et +6,8 points) qui les ont conduits à dépasser les 15 % de chômeurs. Les situations des villes telles qu'Abbeville, Beaucaire, Boulogne-sur-Mer, Cambrai, Narbonne, Saint-André ou encore Saint-Quentin, sont particulièrement préoccupantes car elles cumulent un taux de chômage élevé en 2008 (17 % et plus) et sa forte hausse entre 2008 et 2013 (de +4 à +6,8 points).

Le taux d'activité des villes moyennes en 2013 (70,9 %) est en moyenne légèrement inférieur à celui l'ensemble de la France (73,2 %). Ce taux est par contre supérieur dans environ un quart des villes moyennes, parmi lesquelles Gap, Mâcon, Tulle, Chartres, Beaune, Pontarlier, Haguenau, ou encore Épernay.

Des taux de pauvreté élevés

Le taux de pauvreté est la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le niveau de vie (après transferts, impôts et prestations sociales) est inférieur au seuil de 60 % de la médiane du revenu disponible de l'ensemble de la population. Le niveau de vie détermine l'accès des individus aux biens et services. En deçà d'un certain seuil, on peut considérer que l'accès au minimum nécessaire pour disposer de conditions de vie décentes et maintenir le lien social n'est plus garanti. Le taux de pauvreté, qui mesure la proportion de la population d'un territoire dans cette situation, témoigne donc du degré d'incapacité de la société à garantir le bien-être de tous en limitant les disparités, condition de la cohésion sociale.

Ce taux de pauvreté est en moyenne plus élevé dans les villes moyennes que dans l'ensemble de la France (17,8 % contre 14,5 % 2013). Dans une vingtaine de villes moyennes, parmi lesquelles des villes des Drom (par exemple Basse-Terre, Cayenne, Le Lamentin, Saint-Denis, Saint-Paul), des Hauts-de-France (Abbeville, Calais, Laon, Maubeuge, Saint-Quentin, Valenciennes) et d'Occitanie (Beaucaire, Béziers, Carcassonne, Nîmes, Perpignan), plus d'un quart de la population est en situation de pauvreté.

Les taux de pauvreté moyens des 30-39 ans[53] sont plus élevés dans les villes moyennes que sur l'ensemble de la France (respectivement 26,4 % et 16,7 %). Dans une dizaine de villes moyennes (Abbeville, Béziers, Carcassonne, Forbach, Laon, Maubeuge, Saint-Quentin, Sedan), plus d'un tiers des 30-39 ans est en situation de pauvreté.

Des marchés immobiliers peu tendus

En 2013, Villes de France a produit, avec la Caisse des dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, un rapport sur les villes moyennes et l'habitat[54]. Il

53 - Données non disponibles pour les Drom.

54 - Fédération des villes moyennes. *Les villes moyennes et l'habitat : portraits de territoires et stratégies habitat*. Juin 2013 http://www.villesdefrance.fr/upload/document/doc__20130610124450.pdf

s'appuyait sur l'étude d'un échantillon de 189 communes de 20 000 à 100 000 habitants, hors Drom et hors grandes métropoles, soit 10 % de la population française.

Ce rapport montre que le taux de logements sociaux est assez élevé dans ces communes. Il décroît avec la distance au centre (environ 25 % dans les communes-centres, contre près de 20 % dans leurs EPCI, pour une moyenne nationale de près de 16 %). Au total, près de 70 % des logements sociaux d'un EPCI sont situés dans la commune-centre. Le logement social se concentre très largement au-dessus de la diagonale nord-ouest/sud-est, dans des territoires au passé industriel important et aux formes d'habitat beaucoup plus collectives qu'à l'ouest.

Le parc des propriétaires de résidences principales dans ces communes et leurs EPCI est pour l'essentiel composé d'individuel (65 % dans les communes-centres et 80 % dans les EPCI, ces chiffres n'évoluant pas de façon notable dans le temps). Il est principalement composé de grands logements (92 m² dans les communes-centres en moyenne, 99 m² dans les EPCI), ce qui peut interroger sur la consommation d'espace à terme dans les EPCI si cette tendance perdurait. Ce parc est plutôt ancien en particulier dans les communes centres où près de 29 % datent d'avant 1948. De fait, une part conséquente du parc (17 % pour les communes-centres et 20 % pour les EPCI) reste sans confort ou avec un confort partiel.

Le parc locatif privé est essentiellement collectif (81 % dans les communes-centres et 68 % dans les EPCI où la densité est plus faible), mais moins que le parc HLM (respectivement 90 % et 83 %). Les logements sont plus petits dans le parc locatif privé que dans le parc locatif HLM (respectivement 59 m² contre 65 m² ; 2,7 pièces contre 3,15 ; 47 % de T1 et T2 contre 35 % dans le parc HLM). Il est également beaucoup plus ancien que le parc social : 39 % a été construit avant 1948 contre 5 % seulement pour le parc social. Il en résulte un niveau de confort très inférieur : 20 % du parc est sans confort ou à confort partiel contre 7 % seulement dans le parc social, qui fait l'objet d'interventions régulières.

Les marchés immobiliers de ces communes et de leurs EPCI sont globalement peu tendus : 35 % des EPCI étudiés se trouvent en zone C et 28 % sont à cheval sur des zones B et C, 32 % en zone B[55]. La quasi-totalité des EPCI se situe donc en zone peu tendue ou très détendue. La croissance démographique étant en moyenne peu soutenue dans ces territoires, les taux de vacance sont de facto assez élevés : 8,2 % sur l'ensemble du parc dans les communes-centres en 2008, près de 6,8 % dans leurs EPCI contre 6,6 % dans la France entière. Les auteurs du rapport précisent que cette situation s'explique également par l'ancienneté du parc de logement qui le rend souvent peu attractif.

Le rapport souligne également que les communes analysées se caractérisent par des marchés étroits où la concurrence de nouveaux produits, notamment défiscalisés, même en faible quantité, peut facilement déstabiliser les marchés en rendant obsolètes d'anciens produits qui trouveraient facilement preneurs sur des marchés plus tendus. Même si loyers et prix restent inférieurs dans ces territoires à ceux pratiqués dans les grandes agglomérations – ce qui peut constituer un atout pour leur attractivité – les auteurs précisent qu'il est inquiétant de constater que le niveau global des loyers, même dans les marchés peu tendus, restent élevés.

Ce rapport conclue sur le constat d'un contraste entre les communes-centres et leurs périphéries, les premières tendant à « concentrer les populations jeunes et âgées et les dépenses (dépenses sociales, dépenses d'équipements liées à leur centralité, dépenses de rénovation d'un parc parfois très ancien,….), alors même qu'elles perdent de la substance (départ vers la périphérie des jeunes couples avec enfants, consommateurs de services et éléments clé de l'assiette fiscale) ». Au-delà de ces observations portées globalement sur l'ensemble de l'échantillon analysé, les auteurs insistent sur les situations contrastées des territoires en matière d'habitat, avec « la région Ile-de-France, le sud et les régions littorales et/ou frontalières d'une part qui sont dynamiques, une France des « pourtours » qui semble résister, un couloir en V plus fragile et enfin une lointaine couronne de la région parisienne qui cumule les difficultés ».

55 - Une nouvelle révision de ce dispositif, créé en 2003, est entrée en vigueur au 1er octobre 2014. Le territoire français est découpé en 5 zones, de la plus tendue (A *bis*) à la plus détendue (zone C).

3

Action de l'État en faveur des villes moyennes

52 Des contrats de villes moyennes (1973-1979) à l'expérimentation « Villes moyennes témoins » (2007)
53 Le contexte et les dispositifs actuels
62 Les autres acteurs publics et les villes moyennes

Des contrats de villes moyennes (1973-1979) à l'expérimentation « Villes moyennes témoins » (2007)

Apparue à la suite de la politique des métropoles d'équilibre, la politique des villes moyennes (1973-1979) marque un changement important dans les orientations de l'aménagement du territoire français[56]. Considérant que les villes moyennes accueillent depuis quelques années une part importante de la croissance urbaine, l'État considère au début des années 1970 que ces villes constituent « un modèle alternatif aux problèmes engendrés par la croissance. On insiste en particulier sur le fait qu'elles disposent d'un cadre de vie plus accueillant au sein duquel peut se concevoir une vie urbaine plus agréable »[57].

Via la Datar, il met alors en place, à compter de 1973, une politique d'appui à destination des villes moyennes qui se traduit par un contrat cofinançant des actions. Les opérations menées relèvent cependant davantage de l'embellissement et de l'amélioration du cadre de vie (équipements publics, services collectifs) que de l'aménagement du territoire. Les contrats tiennent en effet peu compte de l'articulation des villes moyennes à d'autres territoires. La crise économique des années 1970 impactant les finances et les politiques publiques, cette politique d'appui aux villes moyennes est réorientée en 1976 vers l'attraction de nouvelles activités industrielles et tertiaires grâce à des primes à l'installation. Trois ans plus tard, elle est finalement abandonnée.

En 1990, la politique des réseaux de villes lancée par la Datar s'adresse principalement aux villes moyennes. Cette politique vise à favoriser la libre association de villes désireuses de mettre en commun des moyens et de réaliser des actions partagées. Elle doit permettre aux villes de franchir des effets de seuil, de réaliser des économies d'échelles, d'assurer des complémentarités (en termes d'équipements, de services…) et d'atteindre ainsi une taille critique permettant d'affronter dans de meilleures conditions la concurrence urbaine accrue. La politique des réseaux de villes dont l'objectif est d'« assurer une meilleure intégration des villes françaises, et, partant, du territoire national à l'Europe, est alors présentée comme un élément susceptible de répondre aux préoccupations en termes d'aménagement du territoire »[58]. La politique est peu à peu abandonnée, les résultats des réseaux étant assez faibles en termes de réalisations concrètes.

Entre 1990 et 1995, le plan Université 2000 puis le programme Université du troisième millénaire (U3M) sont lancés pour soulager les grandes universités régionales dont la capacité d'accueil était jugée insuffisante pour faire face à la démocratisation du système universitaire français et à l'accroissement de la population. En effet, dès les années 1970, la massification des études universitaires et la volonté des collectivités locales ont favorisé l'émergence d'antennes de l'enseignement supérieur dans les villes moyennes. La dissémination des IUT et des BTS sur l'ensemble du territoire national a amplifié cette tendance au développement de formations post-baccalauréat en dehors des métropoles. Le développement de la carte universitaire rejoint la préoccupation d'un aménagement équilibré du territoire. Cependant, dès la fin des années 1990, les effectifs universitaires se stabilisent et l'on prévoit leur décroissance. Dès lors, la question de l'avenir des implantations universitaires en villes moyennes se pose. La réforme des universités lancée en 2007 suscite également des interrogations de la part des acteurs des villes moyennes car elle fixe des objectifs de constitution de pôles de renommée internationale qui pourraient se traduire par une réorientation des étudiants et des moyens vers ces pôles.

À partir des années 2000, l'État conduit des restructurations des cartes hospitalières, universitaires, militaires et judicaires. Certaines villes moyennes sont impactées. Ainsi, 26 villes moyennes ont été concernées par des suppressions de tribunaux d'instance et 11 par des suppressions de grande instance. Des aménagements ont toutefois été apportés à la carte judiciaire en juin 2013. Deux villes moyennes en ont bénéficié : Saumur avec la réimplantation du tribunal de grande instance et Dole avec la mise en place d'une chambre détachée. Par ailleurs, 6 villes moyennes (Arras, Cambrai, Châlons-en-Champagne, Châteauroux, Guéret, Laon, Laval, Noyon, Vernon) ont bénéficié de contrats de redy-

56 - Jean-François Poncet. *L'exception territoriale : un atout pour la France*. Rapport d'information n° 241 fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat. Avril 2003 https://www.senat.fr/rap/r02-241/r02-241.html

57 - Frédéric Santamaria. Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? Norois. 2012.

58 - *Ibid.*

namisation de site de la Défense (CRSD)[59] sur les 32 signés en 2016. De plus, des plans locaux de redynamisation (PLR) signés à l'échelle départementale ont pu concerner des villes moyennes.

En 2007, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) lance l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins ». Partant de l'observation d'un mouvement d'inversion migratoire qui conduit les habitants des très grands pôles urbains à s'installer en périphérie, dans les communes rurales et dans les villes petites et moyennes, l'expérimentation vise à conforter la fonction de charnière des villes moyennes. Elle donnait lieu à l'octroi de crédits d'ingénierie (100 000 € en moyenne par ville retenue) qui étaient conditionnés par des objectifs de dialogue, de négociation et de gouvernance locale entre l'État et les collectivités locales. Les crédits d'ingénierie étaient destinés à la définition du profil de gouvernance interne le mieux adapté à la thématique choisie ainsi qu'au fonctionnement quotidien du dialogue local pendant un an. Les candidatures pouvaient être déposées par des intercommunalités entièrement incluses dans une aire urbaine (hors Ile-de-France) de 30 000 à 200 000 habitants (au recensement de 1999) et par la commune la plus peuplée d'une aire urbaine de 30 000 à 200 000 habitants si elle ne disposait pas d'intercommunalité ou si elle appartenait à une structure intercommunale qui n'était pas entièrement incluse dans une aire urbaine de 30 000 à 200 000 habitants. Les 20 villes moyennes retenues étaient Auch, Albi, Bourges, Mâcon, Montbéliard, Roanne, Saint-Brieuc, Tarbes, Troyes, Castres-Mazamet, Boulogne-sur-Mer, Montauban, Le Puy-en-Velay, Châlons-en-Champagne, Creil, Lens-Liévin, Saint Omer, Saumur, Béthune, Brive-Tulle. L'expérimentation a donné lieu à la publication de rapports par les 20 villes faisant état des collaborations et actions mises en place. Les villes moyennes étaient alors présentées comme connaissant des dynamiques démographiques stables, un développement de l'emploi et un faible taux de chômage.

59 - Conscient que la réforme de la Défense, rendue publique le 17 juin 2008, a fragilisé certains territoires, le Gouvernement a alors confié à la Datar, la responsabilité d'une politique d'accompagnement territoriale du redéploiement des armées. Elle se traduit par une concentration de tous les moyens d'intervention de l'État, en concertation avec l'ensemble des élus et des acteurs locaux. La circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 précise ainsi qu'il s'agit de redynamiser les territoires concernés pour recréer un volume d'emploi et d'activité au moins comparable à celui supprimé par les restructurations. Dans ce but, plusieurs actions sont prévues : des contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) pour les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique, des plans locaux de redynamisation (PLR) pour les sites ne bénéficiant pas d'un CRSD mais subissant néanmoins un impact significatif avec une perte nette d'au moins 50 emplois directs, des modalités adaptées de cession des emprises militaires, des mesures d'aides aux entreprises, un programme de délocalisation de services d'administrations centrales associé à des dispositions pour le maintien des services publics existants et un plan « Grand nord est ». Une enveloppe de 320 M€ sur la période 2009-2015 était dédiée aux contrats et aux plans de redynamisation.

Le contexte et les dispositifs actuels

La réforme territoriale de 2014 et 2015

La réforme territoriale introduit une nouvelle donne territoriale. Elle comprend trois principaux volets.

- Le premier a été ouvert en janvier 2014 avec la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui crée un statut pour ces dernières. Au 1er juillet 2016, 15 métropoles étaient créées : Nice, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg, Montpellier, Lyon, le Grand Paris, Aix-Marseille-Provence et Nancy. La loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017 a élargi la possibilité de transformation en métropole à tous les EPCI de plus de 400 000 habitants, à tous les EPCI qui sont centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et à ceux de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants. Depuis le 1er janvier 2018, sept nouvelles métropoles ont été créées : Dijon, Orléans, Saint-Étienne, Toulon, Clermont, Metz et Tours.

- Le deuxième volet de la réforme territoriale s'est traduit en janvier 2015 par la nouvelle carte à 13 régions et le calendrier des élections départementales et régionales.

- La loi nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 constitue le troisième volet de la réforme. Elle confie de nouvelles compétences aux régions, redéfinit clairement les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale et renforce les intercommunalités.

La réforme territoriale ne cible donc pas les villes moyennes en tant que telles. Néanmoins celles-ci sont impactées par l'ensemble des volets de la réforme dans des proportions variables selon leur situation. La fusion de certaines régions, la structuration plus ou moins avancée des métropoles, la situation géographique de la métropole dans la nouvelle région sont autant de paramètres entrant en jeu.

Les comités interministériels aux ruralités

Les comités interministériels aux ruralités (CIR) ont été initiés à l'issue des Assises des ruralités conduites par l'État à l'automne 2014. Ils mettent en cohérence les différentes mesures mises en place par l'État depuis 2012 en direction des territoires ruraux. Les villes moyennes sont concernées par certaines des mesures des CIR du fait de leur fonction de centralité vis-à-vis de certains territoires ruraux ou périurbains.

Le CIR du 13 mars 2015 a ainsi introduit une mesure visant à confier au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) le pilotage de l'expérimentation relative aux contrats de réciprocité « ville-campagne ». Ces contrats ont pour objectif d'encourager les acteurs locaux volontaires à se mobiliser pour développer et stimuler les complémentarités et les coopérations entre les territoires en matière de développement économique, d'environnement et de transition énergétique, de qualité des services, etc. Ils concernent des bassins de vie regroupant plusieurs EPCI (à l'échelle d'une aire urbaine par exemple) ou des territoires plus éloignés et non contigus, si des thématiques de coopération pertinentes sont identifiées. Différents profils de territoires paraissent adaptés à ce type d'accords : espace rural et agglomération de taille moyenne ; espace littoral rural et arrière-pays urbanisé, ou l'inverse ; espace de montagne - villes des vallées et piémonts ; ruralité en périurbain et grande agglomération ou métropole, communes au sein d'un Parc naturel régional et ville porte,… Quatre contrats de réciprocité ont été inscrits dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-Région. Deux concernent des villes moyennes : Aurillac avec la métropole de Lyon ; communauté urbaine du Creusot – Montceau-les-Mines avec le Parc naturel régional du Morvan.

Une autre mesure du CIR du 14 septembre 2015 concerne également en partie les villes moyennes. Elle consiste à mobiliser 300 millions d'euros du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) pour accompagner le développement des bourgs-centres et des villes de moins de 50 000 habitants. Ces crédits sont mobilisés pour subventionner des investissements qui contribuent à la réalisation d'un projet de territoire transversal et ambitieux. Une enveloppe de crédits dédiée est notifiée à chaque préfet de région qui détermine, en partenariat avec les collectivités territoriales, la liste des territoires éligibles. Il appartient ensuite au préfet d'arrêter les montants de subvention pour les projets et actions portés par ces territoires. Parmi les thématiques soutenues figurent notamment la mobilité au quotidien, l'accès à la santé, la redynamisation du petit commerce, la construction et la rénovation de logements, l'accès aux services au public de proximité. Pour être éligible, le projet doit nécessairement être porté par la commune concernée et l'intercommunalité dont elle est membre.

Au 1er janvier 2017, 146 communes-centres et 50 EPCI des 203 villes moyennes ont bénéficié d'une aide au titre d'une des deux enveloppes du FSIL, 35 communes-centres et 5 EPCI ont bénéficié des deux enveloppes. Au total, près de 121 M€ ont été alloués à ces communes-centres ou EPCI afin de soutenir 442 projets.

117 communes-centres et 42 EPCI de villes moyennes portant 322 projets ont été aidées au titre de l'enveloppe 1, dédiée aux grandes priorités nationales, à hauteur d'environ 80,70 M€. Près de 40 % des projets accompagnés concernent la mise aux normes des équipements publics et l'accessibilité PMR (personne à mobilité réduite), 30 % la transition énergétique et écologique – la rénovation des bâtiments publics et 30 % l'aménagement et le cadre de vie.

107 communes-centres et 13 EPCI de villes moyennes portant 120 projets ont été aidées au titre de l'enveloppe 2, réservée aux contrats de ruralité, à hauteur d'environ 40,3 M€. Près de 80 % des projets concernent l'aménagement et le cadre de vie, 16 % la transition énergétique et écologique – la rénovation des bâtiments publics et 4 % la mise aux normes des bâtiments publics et l'accessibilité PMR.

La politique de la ville et le renouvellement urbain

184 villes moyennes, soit 90 % d'entre elles, sont concernées par un contrat de ville signé au 1er janvier 2016.

Un peu plus de la moitié des villes moyennes sont concernées par le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sur la période 2014-2024. Ces 119 villes moyennes représentent près d'un tiers de l'ensemble des villes concernées par le NPNRU.

Le NPNRU distingue deux niveaux de projet : ceux d'intérêt national et ceux d'intérêt régional. Sur les 119 villes moyennes concernées, 49 le sont au titre de projet d'intérêt national et 70 au titre de projets d'intérêt régional. Les premiers seront financés par l'Anru en moyenne à hauteur de 20 M€ contre environ 5 M€ pour les seconds.

Des villes moyennes bonnes élèves de la rénovation urbaine : opérations modèles et prescriptions d'aménagement à partir d'exemples pris en Bretagne

Solène GAUDIN
Maître de conférences, Département Géographie – Aménagement, Université Rennes 2
Doctorat de géographie – aménagement, Laboratoire ESO-Rennes UMR CNRS 6590, 2013
solene.gaudin@uhb.fr

Présenté en 2003 comme « le plus grand programme d'aménagement urbain du XX^{e} siècle » par Jean-Louis Borloo alors ministre de la ville, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a fortement transformé et façonné certains territoires et manières de penser (l'action sur) la ville et l'urbain. La rénovation urbaine soutenue par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) s'est accompagnée d'un élargissement des périmètres d'intervention et s'est progressivement diffusée sur l'ensemble du territoire national. Les villes moyennes ont ainsi largement intégré et contribué au « succès » médiatique, politique et opérationnel du dispositif. Mais si les transformations sont visibles et vécues par les habitants sur le terrain, c'est aussi un tabou qui semble être levé quant aux choix d'actions et d'interventions dans les quartiers concernés. La démolition notamment n'apparaît plus tout à fait comme une sanction, ou la marque d'un échec, mais elle a réintégré la panoplie des outils d'action sur la ville, un moyen – comme un autre ? – d'agir sur la dynamique urbaine et sociale.

Alors que la deuxième phase du PNRU se lance, le bilan des premières opérations initiées il y a dix ans soulève des questionnements : pourquoi un choix aussi radical et, surtout, démolir dans quel(s) but(s) ? Le PNRU a été explicitement conçu pour s'attaquer à des questions urbaines et sociales lourdes : obsolescence du parc de logements des organismes HLM, concentration de populations paupérisées dans des espaces qualifiés d'espaces de relégation, discriminations liées à la nationalité ou à l'origine géographique. Ces populations étant majoritairement résidantes d'un parc social concentré dans les plus grandes villes, le PNRU est logiquement calé sur des enjeux propres à la strate supérieure de la hiérarchie urbaine française.

Pourtant, une observation de la répartition des opérations montre que des villes fort diverses par leurs tailles, leurs formes et leurs histoires se sont lancées dans ces opérations. Ainsi en 2012, 40 % des crédits engagés par l'Anru ont été destinés à l'Ile-de-France, 13 % à vingt grandes villes hors Ile-de-France et 47 % aux villes petites et moyennes. Dans le contexte de villes dites secondaires, intermédiaires ou encore moyennes, réputées pour la qualité et la quiétude de leur cadre de vie, le recours à de telles méthodes a pu surprendre. Comment expliquer et comprendre le souhait des acteurs locaux d'avoir recours à ces opérations ? Le PNRU a-t-il été le reflet d'une attente restée latente au sein de ces territoires ou a-t-il fonctionné comme un effet d'aubaine auprès de villes considérées comme non prioritaires au regard des critères actuels d'intervention ? Enfin, ces villes connaissaient-elles graduellement, mais de façon tendancielle, la même évolution que les grandes métropoles ?

Notre recherche a pris racine et sens autour de deux grands questionnements indissociables. L'un concerne, de manière pragmatique, l'interprétation et le sens à donner à l'inscription des villes moyennes à des programmes d'envergure nationale pensés à d'autres d'échelles. En posant la question de manière abrupte, on s'interroge sur ce qui pousse les acteurs à agir et à s'inscrire dans ce type d'opérations. L'autre questionnement a trait à l'observation des ressorts et des motivations d'une action qui prend l'espace – et ses transformations – comme cadre, moteur et support. En somme, dans quelle mesure l'espace constitue un enjeu de transaction voire de tractation pour les acteurs inscrits dans des programmes de rénovation urbaine ? Cette transaction révèle les enjeux attachés aux transformations tangibles de certains secteurs opérationnels et positionnent les acteurs en situation d'interactions : entre eux, entre les différents niveaux institutionnels et avec la sphère publique et médiatique.

Notre choix a également été motivé par l'imbrication complexe qui semblait nouer deux notions, aux définitions et aux contours flous, à l'association rarement explorée : la rénovation urbaine et les villes moyennes.

Afin de tenter de cerner au plus près l'imaginaire entourant ces villes mais aussi celui attaché aux opérations de rénovation urbaine, nous avons privilégié une entrée attachée à l'analyse des discours. Pour cadre et lieux de l'investigation, nous avons opté pour une diversité de sites et de configurations en retenant seize villes moyennes bretonnes

faisant l'objet ou ayant eu le projet d'engager des opérations de rénovation urbaine, conventionnées ou non au niveau national, régional ou local.

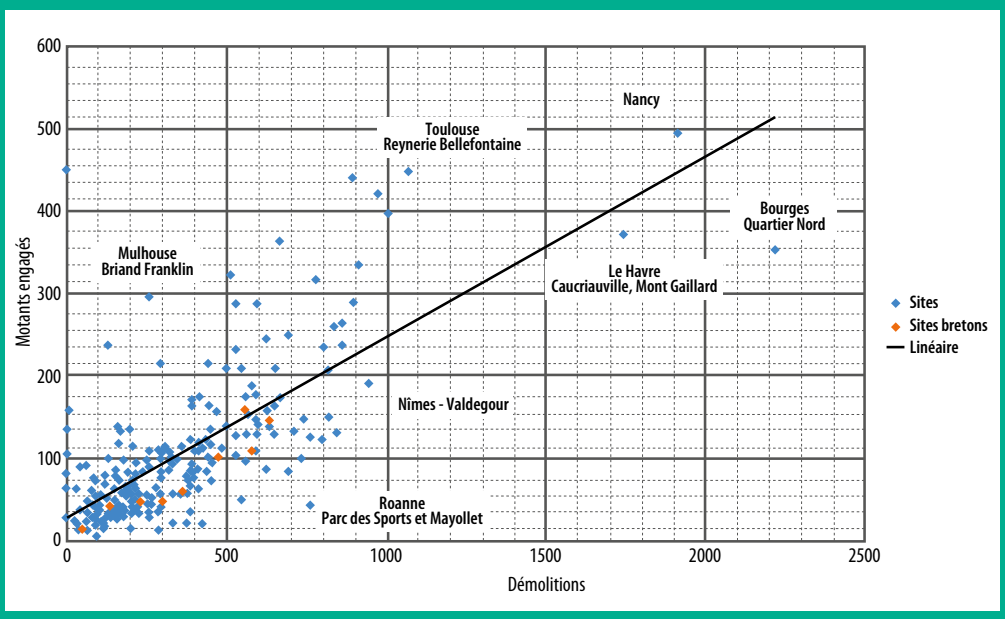
Les raisons du succès du PNRU dans les villes moyennes

Au terme de nos travaux, nous expliquons l'engouement des villes moyennes pour les opérations de renouvellement par plusieurs processus.

Tout d'abord par l'absence de politique nationale – et de doctrine d'aménagement – pensée et/ou calibrée à l'échelle des villes moyennes depuis près de 30 ans. Depuis la politique des villes moyennes initiée dans les années 1970, celles-ci ont tenté successivement de s'inscrire dans les orientations nationales avec d'inégales réussites. Disposant de moins de ressources que les grandes villes, les villes moyennes sont ainsi davantage contraintes et dépendantes des politiques et des orientations nationales et ce, alors même qu'elles connaissent de profondes mutations in et extra muros.

Ensuite, est apparue la crainte pour ces villes de subir un déclassement social et spatial qui accentue l'idée d'une nécessité d'agir et de miser sur un anti-modèle urbain de la grande ville et de ses travers tout en ayant recours aux mêmes outils et, d'une certaine manière, aux mêmes méthodes et référentiels. Cette logique est d'autant plus prégnante que la périurbanisation est forte et que les outils traditionnels de planification ne parviennent pas à l'endiguer. La concurrence des périphéries a incité les villes moyennes à s'orienter vers des partenariats extraterritoriaux (agences, État, Conseil régional, etc.). De ce fait, la politique de la ville y trouve, depuis sa mise en place, un terrain d'application historique et expérimental. On observe ainsi que dans le cadre du PNRU, le nombre de démolitions dans les villes moyennes est relativement plus important que les montants engagés. Autrement dit, ces villes ont été majoritairement plus réceptives au choix de la démolition. La radicalité des choix opérés peut être interprétée comme le reflet d'un engagement idéologique des acteurs locaux dans les orientations encouragées par l'Anru. Mais c'est aussi une occasion d'initier un processus de reconquête urbaine. La rénovation urbaine est, en ce sens, non seulement un processus de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005 a et b) mais aussi un marqueur de l'action et de la volonté politique sur le terrain. Les discours analysés font ainsi état de l'appropriation et des effets de « monstration » (Lussault, 1996 : 100) auxquels donnent lieu les opérations. L'argument financier souvent évoqué pour justifier du choix d'une démolition par rapport au coût d'opérations de réhabilitation peut également être interrogé au vu des montants engagés. Autrement dit, les villes moyennes sont bien engagées, en intensité et en nombre, dans les opérations de rénovation urbaine mais elles ont été aussi majoritairement plus réceptives au choix de la démolition.

Graphique 1. Panorama des opérations de démolition dans les conventions Anru (hors Ile-de-France)



Conception et réalisation : S. Gaudin (2012).

Enfin, l'opportunité d'intégrer un vaste programme national s'explique par les intérêts respectifs des acteurs engagés. Au niveau national, il s'agit de montrer l'ampleur du changement attendu dans l'ensemble des sites prioritaires. Et, même si la crainte du saupoudrage n'est jamais loin, il a fallu satisfaire à des compromis et des arrangements politiques locaux. Au niveau local, le conventionnement (avec l'Anru ou la Région) constituait une opportunité pour asseoir la scène partenariale locale et dépasser (ou du moins tenter de) les clivages politiques au niveau des intercommunalités notamment – et particulièrement – depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et le Droit au logement opposable.

En dernier lieu, entre les deux échelles se joue une imbrication complexe, mais bien réelle, qui constitue une autre facette de la transaction : en conduisant des opérations de rénovation urbaine faiblement polémiques, avec des délais et des financements maîtrisés et respectés, les villes moyennes ont contribué à donner une image positive du PNRU dont l'évaluation s'avère néanmoins aujourd'hui difficile et controversée. Les villes moyennes (bretonnes) apparaissent à ce niveau comme des opérations modèles ayant respecté le calendrier, les engagements partenariaux et notamment financiers. Par ces initiatives et leurs capacités de « bricolage » territorial (Béhar, Estèbe, 2009), ces villes entendent rappeler le rôle qu'elles sont susceptibles de jouer à l'échelle nationale dans la cohésion sociale et territoriale. C'est aussi par leur inertie et leurs potentiels qu'elles constituent un échelon incontournable des politiques d'aménagement du territoire.

De l'action urbaine dans les villes moyennes : transaction versus innovation ?

En quoi l'espace et la spatialité constituent-ils des ressources symboliques pour déterminer les arguments et les conditions d'une transaction politique et sociale ? C'est ce glissement d'un espace successivement cadre, moyen et symbole à un objet-enjeu d'échanges et de légitimation que nous proposons de qualifier de transaction spatiale. C'est dans l'implicite des discours conventionnels, diffusés, médiatiques, directs et indirects, mais aussi dans l'échange que nous pensons qu'il est possible de saisir les ressorts de la transaction spatiale qui s'engage à l'occasion de la conduite des opérations de rénovation et particulièrement du choix de la démolition. Il ne s'agit pas d'interroger les projets de reconstruction qui font suite aux démolitions mais de comprendre les temps, les raisons et les logiques de la mise en œuvre de la démolition. Derrière l'acte technique, deux postulats sont décelables :

– L'expression et la mise en mots des lieux et des opérations contribuent à une forme de lissage des représentations qui rend le recours à la démolition acceptable.

L'action sur, par et dans l'espace est constitutive de ce que nous désignons comme le « cadre idéologique de la rénovation urbaine ». Pour les acteurs locaux, la maîtrise de l'espace (et la visibilité des actions qui s'y rapportent) est progressivement devenue une compétence qui a contribué à la stabilisation des réseaux d'acteurs et à ancrer un consensus autour de ces types d'opérations incluant, à l'image des démolitions, le recours à des modes d'interventions radicaux et fortement symboliques. Les manifestations de ce discours à forte connotation spatiale (usant de métaphores, de métonymies, d'implicites ou, plus ouvertement, de diverses formes de spatialisme) apparaissent dans l'ensemble des entretiens conduits et des documents analysés (presse, études et diagnostics, notes de services, discours).

– Ces positions participent à une stabilisation des rôles sociaux par l'émergence d'un référentiel commun qui s'ancre dans ces réalisations.

L'espace est conçu comme un outil, voire même un vecteur d'intervention, certains acteurs n'hésitant pas à considérer le caractère « actif » donné aux formes et aux aménagements urbains dans leurs capacités structurantes de la vie sociale. Les prescriptions d'aménagement dans les PRU bretons fonctionnent ainsi comme des instruments « [auxquels] on attribue des vertus régulatrices d'un collectif hétérogène que l'on souhaite circonscrire dans des valeurs préalablement édictées et dont ils sont le véhicule » (Ferguson, 2008). Par le biais des opérations de rénovation urbaine, l'espace réintègre ainsi pleinement le champ du discours politique et ses enjeux stratégiques mais aussi de contrôle social.

Les rapports de transaction qui se nouent tendent à limiter les capacités d'innovation des acteurs locaux. Cela s'impute selon nous à la forme prise par l'action publique qui reste en partie attachée d'une part à une vision floue de la catégorie « ville moyenne », mais également aux problématiques et aux enjeux qui s'y posent. Les politiques d'aménagement du territoire se sont intéressées aux nouvelles dynamiques sociales et territoriales (métropolisation, dilution des territoires urbains, nouvelles économies des territoires, etc.) et ont successivement promu la compétitivité (à travers une politique d'excellence notamment, contribuant à valoriser l'ultra-concentration en multipliant le recours aux appels d'offres, aux primes d'excellence et au *benchmarking*) ou le soutien aux territoires en crise (dans une logique d'urgence sociale sur fond de crise économique et territoriale). Sans politique spécifique menée en leur direction, les villes moyennes tentent de faire valoir d'autres atouts : qualité urbaine, coût de la vie, emploi, etc. Mais ces actions souffrent d'un manque de relais dans l'opinion et dans l'action publique, notamment face aux tropismes périurbain et métropolitain.

		Les acteurs en situation de transaction…[60]	
		Faible	Forte
L'espace comme…	Support	**(Re)valorisation du site** (mise en avant des aspects qualitatifs du projet, volonté d'amélioration de la vie des habitants, modernisation)	**Réparation des erreurs et dysfonctionnements** (identification des problématiques et des aspects négatifs, faible euphémisation, remise à niveau)
	Outil	**Priorité au volet logement** (le PRU est justifié par la nécessité ou le souhait d'engager des opérations sur la structure et les types de logements – initiatives bailleurs)	**Articulation au projet urbain** (les choix opérés relèvent du projet urbain et de l'agencement global du quartier – initiative des services municipaux)
	Prétexte	**Discours spatialiste** (références métonymiques à l'espace, la rénovation comme thérapie, le corps social assimilé au diagnostic urbain)	**Recherche d'une impulsion** (vocabulaire du changement, de la rupture ; forte médiatisation des opérations)
	Enjeu	**Routinisation des pratiques et tradition d'intervention** (antériorité des politiques urbaines, le PNRU est une étape supplémentaire, objectifs ciblés)	**Affirmation d'une compétence à agir** (ajustements et convergences avec le CIRU, élargissement des objectifs poursuivis)

Conception et réalisation : S. Gaudin, 2012.

Les villes bretonnes illustrent particulièrement ces sites « bons élèves »[61] du premier PNRU. Or, cette reconnaissance n'a été possible qu'au prix d'une formalisation, parfois excessive, des projets. Il est possible de regretter aujourd'hui – au regard des montants investis notamment – le manque d'innovation des opérations particulièrement si l'on considère que « l'innovation [sociale] est précisément une transgression des règles pouvant déboucher sur une transformation de l'ordre. Il s'agit alors pour l'État non seulement d'offrir le soutien nécessaire à l'innovation, par l'assouplissement ou le réajustement des politiques publiques et des ressources financières et informationnelles, mais également de laisser place à l'autonomie des acteurs pour révéler leur potentiel transformateur et offrir la latitude nécessaire à la poursuite du processus d'innovation »[62]. C'est en ce sens qu'il faut rappeler que la créativité, l'expérimentation et l'audace ne sont pas l'apanage des métropoles, les villes moyennes s'en étant fait, jusqu'à récemment encore, les relais voire les instigatrices. Cette audace urbaine et sociale qu'il est permis d'attendre est une condition incontournable de l'aménagement et de l'attractivité des villes moyennes de demain. Sous réserve d'une péréquation nationale et d'un objectif de cohésion sociale, l'enjeu pour les villes moyennes serait alors de sortir d'une situation de « dépendance du sentier » (« *path dependance* », Pierson, 2005) pour tracer leur propre chemin.

60 - Une transaction est considérée comme faible lorsque la mise en place du PRU traduit un écart modéré entre les pratiques et les usages locaux et l'engagement des actions en faveur de la rénovation urbaine. une transaction est considérée comme forte lorsque les discours accompagnant les PRU marquent une distorsion par rapport aux situations et projets antérieurs. Selon les discours, le rapport de transaction peut-être à la fois fort et faible selon les manières de faire valoir les rapports à l'espace et à l'action sur l'espace.

61 - Extrait d'un des entretiens réalisé auprès d'un représentant de l'Anru.

62 - Centre de Recherche sur les Innovations SocialES, 2013, « La transformation sociale par l'innovation sociale », Appel à communication 4e colloque international du CRISES, Université du Québec, UQAM, Montréal, 3 et 4 avril 2014, 2 p.

Références bibliographiques

Daniel Behar, Philippe Estebe. « Aménagement du territoire. Une mise en perspective ». In *L'État de la France*. La Découverte. 2009.

Renaud Epstein. « Acte II, scène première : la fin de la politique de la ville ? » *Informations sociales*. Numéro 121. 2005.

Renaud Epstein. « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine ». *Revue Politiques et management public*. Volume 23. Numéro 3. 2005.

Yann Ferguson. « Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien ? » *Métropoles*. Numéro 4. 2008.

Michel Lussault. « La politique territoriale (trans) figurée ». *Espaces Temps*. Volume 62. 1996.

Paul Pierson. "Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science". *American Political Science Review*. Volume 94. Numéro 2. 2000.

Les pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité a été lancée par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004. Elle consiste à accroître la compétitivité de l'économie française par l'innovation en mobilisant, dans un espace géographique donné, les acteurs économiques et académiques autour de stratégies de développement partagées et de projets de recherche et développement collaboratifs. L'originalité de cette approche réside dans la coopération effective de trois types d'acteurs : entreprises, centres de recherche publics ou privés et organismes de formation. La première phase de cette politique (2005-2008) a permis de lancer des projets collaboratifs et de faire travailler ensemble acteurs de la recherche et acteurs industriels. La deuxième phase (2009-2012) a consacré la montée en puissance de l'écosystème. La troisième phase (2013-2018) prévoit que les pôles deviennent des « usines à produits d'avenir » qui transforment les résultats des projets de R & D en produits, procédés et services innovants mis sur le marché.

L'État soutien la politique des pôles de compétitivité par deux canaux principaux : le financement de projets collaboratifs (plus de 5Mds € de 2005 à 2015) ; le financement des structures d'animation et de gouvernance des pôles à hauteur de 22,6 M€ par an dont 16,5 M€ pour la DGE/ministère de l'Economie, 2,654 M€ pour le CGET via le FNADT, 2 M€ pour la DGA/ministère de la Défense et 1,4 M€ pour le ministère de l'Agriculture. La Datar, puis le CGET, soutient la politique des pôles de compétitivité depuis sa création en 2004.

Le label « pôle de compétitivité », prévu par l'article 24 de la loi de finances pour 2005, a été accordé à 71 pôles par le CIADT du 12 juillet 2005. 6 pôles, parmi les 13 identifiés comme défaillants lors de l'évaluation de la politique 2008, ont été délabellisés lors du CIADT du 11 mai 2010, après une procédure contradictoire. 6 nouveaux pôles ont été labellisés lors de ce même CIADT dans le domaine des écotechnologies.

Les villes moyennes accueillent 21 des 71 pôles de compétitivité soit près d'un tiers d'entre eux.

Les contrats de plan État-Région

La lecture des volets territoriaux des CPER 2015-2020 permet de les répartir en deux catégories selon leur prise en compte des villes moyennes.

La circulaire du Premier ministre du 2 août 2013 précise que le volet territorial des CPER est ciblé sur un nombre limité et variable selon les régions, de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale ou présentant des enjeux importants de coordination des interventions publiques. Sont concernés : les territoires éligibles à la politique de la ville, les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes, les territoires confrontés à un déficit de services au public, les massifs de montagne et les bassins fluviaux. Les métropoles bénéficient d'un volet spécifique.

À titre d'exemples, les CPER Bretagne, Champagne-Ardenne et Centre-Val-de-Loire font explicitement référence aux villes moyennes dans leurs volets territoriaux.

Le volet territorial du CPER Bretagne est « conçu en articulation » avec la politique territoriale de la Région qui se traduit par des contrats de partenariat avec les 21 pays et les îles du Ponant. Le volet territorial comprend 6 objectifs stratégiques dont l'objectif n° 4 spécifiquement relatif aux villes moyennes. Il vise à accompagner « les collectivités qui sont concernées par des processus de perte d'attractivité et de centralité et qui s'engagent dans des stratégies globales de revitalisation de leur centre-urbain (logement, commerce, services publics…) ». Ce soutien est ciblé sur les villes en situation de fragilité en prenant en compte l'offre de services, les schémas de cohérence territoriale, le taux de vacance des logements, la dynamique démographique et d'emploi. Il est précisé dans l'objectif n° 5 que des contrats métropolitains seront signés ultérieurement avec Brest et Rennes qui ont accédé au statut de métropole au 1er janvier 2015.

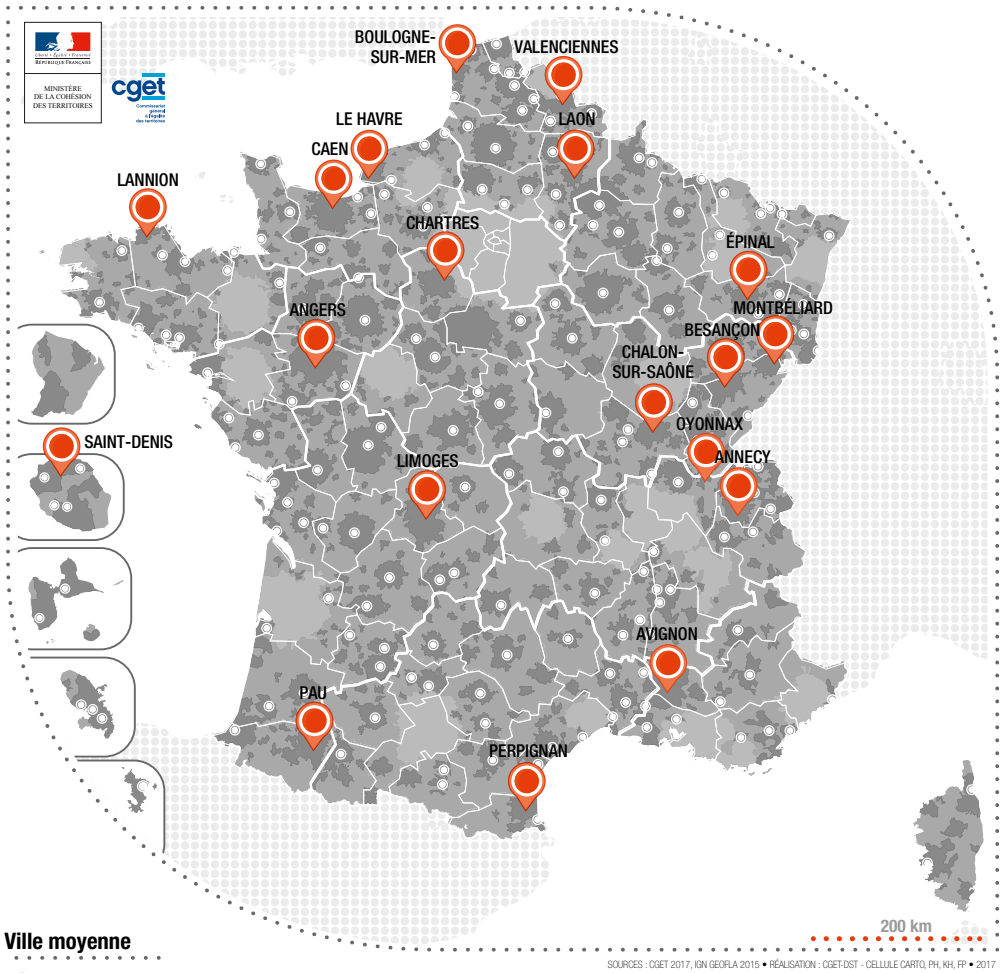
Le volet territorial du CPER Centre-Val-de-Loire 2015-2020 est « un des outils au service » du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui identifie 8 agglomérations et 16 pôles de centralité comme points d'ancrage du développement économique et social des territoires. Excepté Vierzon, les 6 villes moyennes de la région Centre correspondent aux agglomérations précitées, auxquelles s'ajoutent Tours et Orléans. Le volet territorial s'organise en 4 parties : développement local, projets structurants, culture, renouvellement urbain. Les grands pôles intermodaux des 8 agglomérations, donc des villes moyennes, et le centre d'interprétation de la Cathédrale de Chartres sont soutenus dans le cadre des projets structurants.

En Champagne-Ardenne, le volet territorial 2015-2020 entend « accompagner les stratégies locales de développement » et répondre à deux enjeux : l'amélioration de l'attractivité des villes ; le renforcement du maillage urbain et des fonctions de centralité. Le volet territorial comprend une liste des villes éligibles à une intervention conjointe de l'État et de la Région. Cinq des 6 villes moyennes de la région sont ciblées dans ce cadre.

Les opérations éligibles sont :

- **l'ingénierie** pour la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques intercommunales ;

Carte 8. Villes moyennes et pôles de compétitivité



SOURCES : CGET 2017, IGN GEOFLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DST - CELLULE CARTO, PH, KH, FP • 2017

Ville moyenne

Ville moyenne dans laquelle se trouve au moins un siège d'un pôle de compétitivité

Autre ville moyenne

Aire urbaine

Grande

Moyenne

Petite

Sur **71** pôles de compétitivité, **21**, soit **30 %**, ont leur siège situé dans **une ville moyenne**

Les 21 pôles de compétitivité

- ***TES*** (solutions numériques sécurisées) - **Caen**
- ***Hippolia*** (filière équine) - **Caen**
- ***Pôle européen de la céramique*** - **Limoges**
- ***Alpha RLH*** (photonique et hyperfréquences) - **Limoges**
- ***Cosmétic Valley*** (parfumerie - cosmétique) - **Chartres**
- ***Images & réseaux*** (télécom, internet, télévision) - **Lannion**
- ***Fibres Energivie*** (matériaux et bâtiments durables) - **Épinal**
- ***Véhicule du futur*** - **Montbéliard**
- ***Aquimer*** (produits de la mer) - **Boulogne-sur-Mer**
- ***Nuclear Valley*** (industrie nucléaire) - **Chalon-sur-Saône**
- ***Plastipolis*** (industrie de la plasturgie) - **Oyonnax**
- ***IAR*** (industrie et agro-ressources) - **Laon**
- ***I-Trans*** (transports innovants) - **Valenciennes**
- ***Avenia*** (géosciences) - **Pau**
- ***Terralia*** (fillières végétale, agricole, alimentaire) - **Avignon**
- ***Végépolys*** (innovation végétale) - **Angers**
- ***DERBI*** (développement des énergies renouvelables dans le bâtiment et l'industrie) - **Perpignan**
- ***CITIA - Imaginove*** (contenus et usages numériques) - **Annecy**
- ***Microtechniques*** - **Besançon**
- ***Novalog*** (innovation logistique et supply chain) - **Le Havre**
- ***Qualitropic*** (bioéconomie tropicale) - **Saint-Denis, La Réunion**

- **les opérations de reconquête des centres villes** et centres bourgs ;
- **l'appui à la redynamisation du commerce et de l'artisanat** et au développement économique des territoires ;
- **l'amélioration de l'offre en services au public**, les projets de maisons et pôles de santé, l'e-santé ;
- **l'appui aux initiatives transversales** et interterritoires dont les initiatives de coopération ou mutualisation entre villes ;
- **le soutien aux projets culturels** ;
- **le soutien au projet de reconversion du site militaire** du fort de Charlemont (Givet) ;
- **le soutien aux projets d'intérêt régional du NPNRU**.

En revanche, dans les CPER Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord – Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, les villes moyennes ne sont pas explicitement ciblées. Les volets territoriaux de ces CPER suivent davantage une approche en termes d'enjeux territoriaux.

Ainsi, en Rhône-Alpes, le volet territorial est décliné en trois types de contrats : huit contrats départementaux, un contrat métropolitain avec Lyon, trois conventions territoriales de coopération métropolitaine (Grenoble, Saint-Etienne, Arc pour le Genevois français) et quatre conventions territoriales de territoires à fort potentiel de développement. Thonon-les-Bains est la seule des huit villes moyennes de Rhône-Alpes à être concernée par l'un de ses dispositifs à savoir la convention territoriale de coopération métropolitaine avec l'Arc.

Le volet territorial de Lorraine suit pour sa part cinq orientations : les territoires en difficultés socioéconomiques, les coopérations territoriales structurantes (fonctions métropolitaines), les coopérations transfrontalières, les territoires ruraux, les territoriaux en renouvellement urbain ou QPV.

En Languedoc-Roussillon, le volet territorial s'intéresse aux centres bourgs, aux maisons de santé, à la politique de la ville et au littoral. Le volet métropolitain à destination de Montpellier constitue un volet en tant que tel du CPER.

En Midi-Pyrénées, le volet territorial vise : les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les territoires ruraux et urbains en particulier les centres-bourgs, le patrimoine culturel et naturel de Midi-Pyrénées, les dynamiques économiques territoriales. Le volet métropolitain à destination de Toulouse constitue un volet en tant que tel du CPER.

Enfin, le volet territorial du Nord - Pas-de-Calais comprend six axes : appuyer les dynamiques des pôles métropolitains, conforter la métropole européenne de Lille, favoriser un réseau régional d'ingénierie de l'aménagement, soutenir les territoires ruraux (en l'occurrence trois communes qui n'ont pas été retenues dans la sélection finale de l'appel à projets 2014 pour la revitalisation des centres bourgs), la culture et la politique de la ville (contrats de villes, PNRU, NPNRU).

Si ces volets territoriaux ne mentionnent pas explicitement les villes moyennes, cela ne signifie pas pour autant qu'elles en sont totalement exclues. En effet, les villes moyennes comptant des QPV et/ou des opérations de renouvellement sont citées dans les paragraphes concernés. De plus, des villes moyennes peuvent être des territoires en difficultés socioéconomiques tels qu'envisagés en Lorraine. Néanmoins ces CPER ne le précisent pas nécessairement. En revanche, les volets territoriaux de ces quatre CPER mettent plus l'accent que ceux de Bretagne, Centre et Champagne-Ardenne sur les métropoles.

Par ailleurs, les villes moyennes peuvent être soutenues dans le cadre des volets thématiques des CPER. Ainsi, sur la période 2007-2013, elles ont été particulièrement concernées par les volets « lutte contre le changement climatique et maîtrise de l'énergie » et « culture ». Sur la période CPER 2015-2020, ce sont les volets « mobilité multimodale » et « enseignement supérieur et recherche » qui semblent les plus concernés.

Les autres acteurs publics et les villes moyennes

Les politiques des Régions et des Départements

L'analyse des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT) montre que la majorité des anciennes régions (par exemple Auvergne, Basse-Normandie, Centre, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) identifiait les villes moyennes comme des composantes de l'armature urbaine régionale, aux côtés des métropoles et grandes agglomérations et de pôles plus petits tels que les bourgs. Afin de soutenir les territoires qui les composent, les Régions proposent aux acteurs locaux, depuis les années 2000, des contrats qui visent à mettre en œuvre des stratégies globales de développement déclinées en actions. La plupart des Régions (Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur) contractualisaient ainsi avec les « territoires de projets » tels que définis par la loi Voynet que sont les agglomérations (communautés d'agglomération - CA – et communautés urbaines - CU), les pays ou pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), et les parcs naturels régionaux (PNR). Ces contractualisations permettaient, dans la plupart des Régions, aux pays ou PETR et aux PNR de bénéficier de soutiens financiers aux investissements, aux postes et aux études. En revanche, le soutien aux agglomérations était limité aux investissements. Qu'il s'agisse de soutien financier pour les coûts d'élaboration de la stratégie du territoire ou du fonctionnement des structures d'animation, les Régions estimaient que les agglomérations avaient les moyens humains et financiers suffisants et qu'il entrait dans leurs compétences de les assumer[63].

Il convient néanmoins de noter que les villes moyennes en CC et certaines d'entre elles qui appartiennent à une CA peuvent faire partie d'un pays. À ce titre, elles bénéficient, dans le cadre des politiques territoriales des Régions d'un « contrat de pays ». C'est par exemple le cas des villes moyennes de Bretagne, ou de la CC de Saint-Dié et de la CA d'Épinal en Lorraine, ou encore de la CA de Bourg-en-Bresse, de la CA de Montélimar et de la CA de Roanne en Rhône-Alpes.

Si les Régions dont les périmètres n'ont pas évolué ont, à ce jour, maintenu leurs politiques territoriales contractuelles, celles des nouvelles Régions restent à définir. De plus, la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé les compétences des Régions en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Elles sont en charge d'élaborer des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui auront une valeur prescriptive. Les autres collectivités, dont les villes moyennes, devront agir en compatibilité[64] avec ces documents[65].

Les politiques territoriales des Départements sont plus récentes ; mais au fil des ans, la plupart d'entre eux ont mis en place des dispositifs d'appui aux EPCI visant, comme ceux des Régions, à soutenir des stratégies globales de développement déclinées en actions. On observe là aussi de la part de la plupart des Départements une distinction entre le soutien aux CC et le soutien aux CA ou CU[66]. En effet, lorsqu'un soutien aux coûts de fonctionnement des structures d'animation était proposé, il était moindre pour les CA, voire inexistant. En revanche, dans certains cas, les CA et les CU disposaient d'un volet supplémentaire aux CC, visant à soutenir des projets de grande d'ampleur ou des équipements structurants liés aux fonctions de centralités.

La plupart des Départements a de plus développé au cours des dernières années des offres d'ingénierie face au retrait des services de l'État de l'Atesat (assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) et de l'application du droit des sols[67].

63 - Etd. *Politiques territoriales régionales*. Juin 2007.

64 - La notion de « compatibilité » correspond au fait pour un acte de ne pas contenir de dispositions contraires à une norme de référence. Elle est à différencier des notions de « conformité » et de « cohérence », la première couvrant le fait pour un acte d'être l'exacte application d'une norme de référence, tandis que la seconde renvoie à un rapport de logique, de non contradiction entre deux ou plusieurs actes ou dispositions.

65 - À noter toutefois, que les métropoles ont obtenu une dérogation leur permettant, en cas de désaccord avec la Région sur le SRDEII, de définir leur propre document d'orientation, lequel devra seulement prendre en compte le schéma régional et non s'y conformer (article L. 4251-17 du CGCT).

66 - Etd. Les politiques territoriales des conseils généraux. Octobre 2006.

67 - Article 134 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) modifiant l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme : à compter du 1er juillet 2015, les communes membres d'un EPCI de plus de 10 000 habitants ne bénéficieront plus de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Présentes dans les deux tiers des départements, ces offres ont pris la forme d'agences techniques départementales ou de réseaux informels[68]. Si ces offres d'ingénierie sont souvent envisagées à destination des communes ou des CC les plus rurales, l'observation montre que des besoins d'ingénierie demeurent pour nombre de « petites agglomérations » telles que celles dont font partie les villes moyennes. En effet, « les agglomérations sont actuellement très diverses en termes de moyens d'ingénierie tant par leurs propres services que par des structures partenaires. La présence ou non d'une agence d'urbanisme est sur ce point un facteur très différenciant »[69]. Un grand nombre d'agglomérations disposent d'une ingénierie technique mais manquent parfois d'ingénierie stratégique. En outre, elles ne disposent pas toujours de l'ensemble des compétences techniques nécessaires au montage de leurs projets et peuvent être aussi démunies face à des projets particulièrement complexes[70].

Les fonds européens structurels et d'investissement

L'analyse des programmes des fonds européens par région montre une certaine homogénéité. Les villes moyennes ne sont pas mentionnées ; l'approche territoriale des programmes s'appuie en effet sur une distinction entre les territoires urbains et les territoires ruraux.

Par « territoires urbains », les Régions visent les quartiers prioritaires de la politique de la ville avec parfois des orientations thématiques telles que la rénovation énergétique des logements sociaux et des bâtiments publics en Midi-Pyrénées ou les usages numériques en matière d'éducation et de culture en Nord – Pas-de-Calais. La Bretagne se distingue car son soutien aux territoires urbains concerne les métropoles de Brest et de Rennes.

Le soutien des « territoires ruraux » consiste pour l'ensemble des Régions à appuyer des stratégies locales de développement menées par les acteurs locaux dans le cadre de la mesure LEADER. Les territoires visés sont les pays, les PETR, les PNR, voire les CC atteignant des seuils de populations variables d'une région à l'autre (20 000 à 150 000 habitants en Languedoc-Roussillon et en Lorraine, 45 000 à 150 000 habitants en Midi-Pyrénées).

Si les villes moyennes ne sont pas explicitement visées, elles peuvent bénéficier des deux volets, soit car elles comptent des QPV, soit car elles appartiennent à un pays ou un PETR respectant les seuils de populations indiqués.

La Caisse des dépôts

La démarche « Centres-villes de demain » a été lancée officiellement par le Directeur général du groupe Caisse des dépôts le 30 mars 2016 en présence notamment du président de l'Association des maires de France, de la présidente de l'association Villes de France et du ministre de l'Aménagement du territoire. Elle s'adresse aux villes centres de 20 000 à 100 000 habitants qui présentent des indices de fragilité manifeste en leur cœur de ville et d'agglomération. Des conventions d'une durée de 18 mois à 2 ans sont signées entre le groupe et les représentants de ces villes. L'objectif est d'accompagner de manière très opérationnelle la mise en œuvre du projet de redynamisation du centre-ville. En préalable, les villes concernées doivent avoir engagé une réflexion autour de l'urbanisme commercial et résidentiel à l'échelle du bassin de vie, défini les contours d'un projet de redynamisation qui associe des enjeux démographiques, économiques, commerciaux mais aussi de qualité de vie, de déplacement, de service, de connexion dans le centre-ville, et établi un plan d'action qui prévoit de concentrer le déploiement d'un projet de reconquête de l'hyper centre sur des espaces géographiques priorisés. Ces conventions assurent la mobilisation pendant deux ans des offres du groupe Caisse des dépôts : prêts, co-investissement, ingénierie et expertises, échanges d'expériences. Le groupe entend suivre une approche globale en combinant des moyens existants immédiatement mobilisables enrichis d'ajustements et des moyens nouveaux en matière de fonciers/immobilier, déplacements/mobilité/connexions, habitat/logement, activités et commerce. Parallèlement, une dizaine de villes accueillent 25 expérimentations, ou démonstrateurs, in situ destinées à tester des modalités nouvelles d'intervention pour le groupe Caisse des dépôts. Au total, au 1er octobre 2017, 55 communes centres de villes moyennes figuraient parmi les 73 territoires appuyés par la Caisse des dépôts :

- 11 étaient démonstrateurs : Cahors, Châlons-en-Champagne, Flers, Fort-de-France, Lunéville, Moulins, Montluçon, Nevers, Perpignan, Valence, Vierzon ;
- 10 avaient signé un protocole ou une convention de préfiguration : Ajaccio, Aurillac, Blois, Brive-la-Gaillarde, Châtellerault, Libourne, Pau, Saint-Nazaire, Thionville, Troyes ;
- 11 étaient en phase de préparation de leur convention : Annonay, Auxerre, Bourges, Brignoles, Cherbourg-en-Cotentin, Cholet, Douai – Lens, Laval, Forbach, Sens, Soissons ;
- 5 étaient en phase de finalisation de leur convention : Castres, Draguignan, Le Puy-en-Velay, Montauban, Mont-de-Marsan ;
- 18 avaient signalé leurs intentions auprès des directions régionales de la Caisse des dépôts.

68 - Etd. *La coordination des acteurs : une nécessité pour répondre aux besoins d'ingénierie des territoires*. Octobre 2014.

69 - *Ibid.*

70 - Etd. Le soutien des Départements à l'ingénierie locale. Janvier 2013

4

Approche multicritères des villes moyennes

66 Fragilités et systèmes territoriaux
73 Application sur neuf villes moyennes

Fragilités et systèmes territoriaux

Les analyses statistiques présentées en seconde partie montrent que les communes-centres de certaines villes moyennes connaissent des fragilités : baisses démographiques, paupérisation, vieillissement de la population, faibles niveaux de qualification... Le cumul de ces fragilités crée les situations les plus préoccupantes. Afin de les cerner, le CGET a croisé trois critères cumulatifs :

- **la dynamique démographique**, via le taux de croissance annuel moyen de la population entre 2008 et 2013 ;
- **la dynamique économique**, via le taux de croissance annuel moyen de l'emploi entre 2008 et 2013 ;
- **la fragilité sociale**, via le taux de pauvreté en 2013.

Pour chaque thématique, un score a été attribué à chaque ville moyenne en fonction du décile de sa position au sein de l'ensemble des villes moyennes. À titre d'exemple pour le score de fragilité démographique : les 20 villes moyennes ayant le taux de croissance le plus faible ont un score de 9, les 20 suivantes un score de 8, etc. La plus-value de cette méthode est de mettre à jour un gradient de situations, qui peut permettre de mieux cerner le(s) type(s) et le degré de fragilité(s) de chaque ville moyenne.

Ce travail a permis d'identifier 30 villes moyennes particulièrement fragiles. Ces villes se situent dans des zones d'emploi elles-mêmes en difficulté ce qui peut tendre à montrer que les villes moyennes reflètent, voire accentuent, des dynamiques territoriales plus larges.

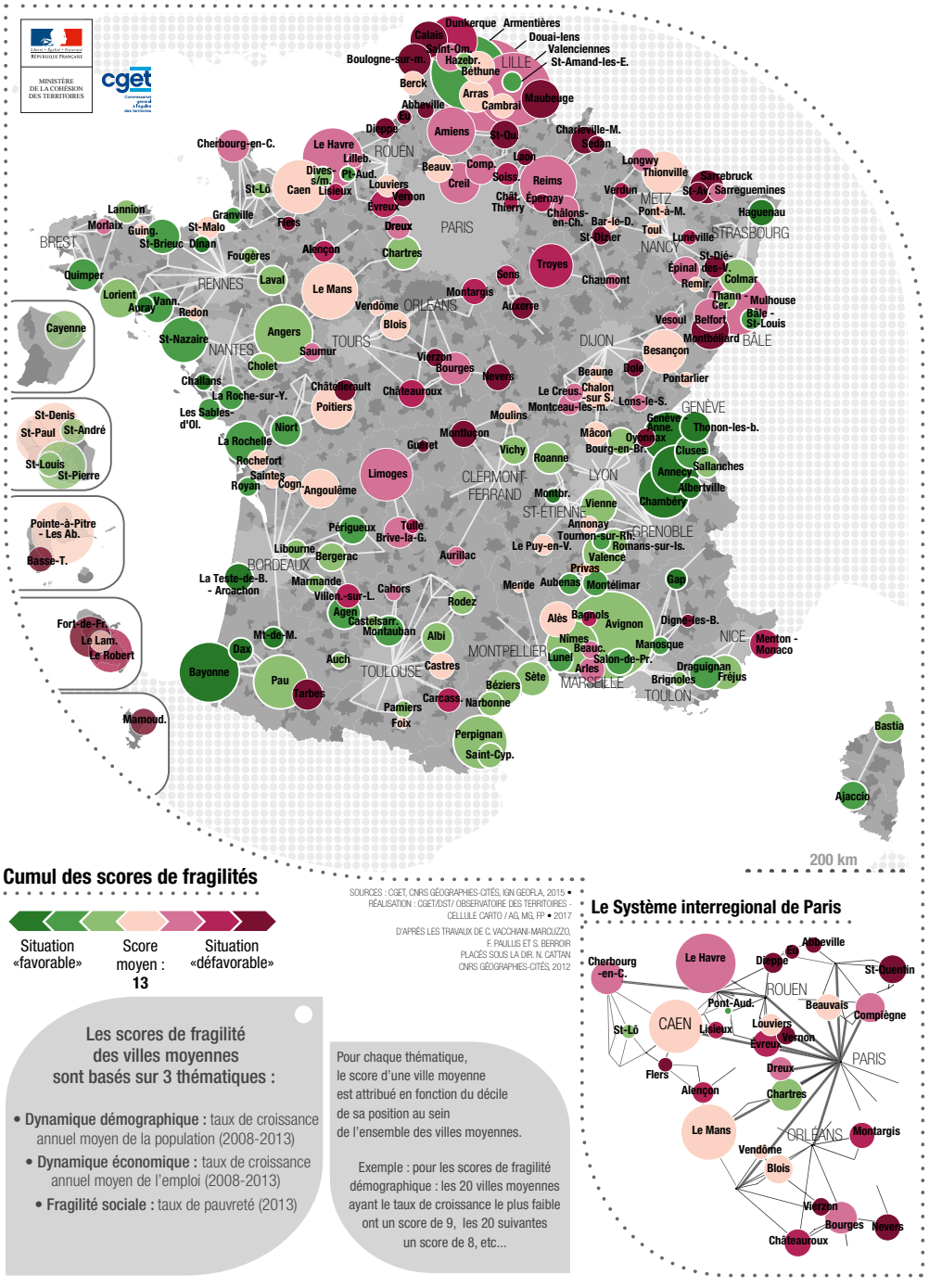
L'analyse des villes moyennes au regard de leurs systèmes territoriaux[71] offre une perspective complémentaire. Si les métropoles sont les points nodaux de ces systèmes, les villes moyennes en sont les principales composantes. L'analyse des villes moyennes au regard de leurs systèmes urbains permet de dégager trois principaux positionnements :

- l'inscription de la ville moyenne dans une dynamique métropolitaine ;
- la polarisation d'un département par la ville moyenne ;
- l'interrelation avec d'autres villes moyennes.

Aucun de ces positionnements ne semble avec évidence plus bénéfique qu'un autre ; tout dépend des complémentarités créées entre les villes moyennes et leurs systèmes urbains. En effet, l'inscription dans une dynamique métropolitaine peut autant bénéficier que nuire à une ville moyenne. Certaines villes moyennes qui polarisent leurs départements connaissent des dynamiques vertueuses et d'autres sont pénalisées par un certain éloignement des zones d'influence majeures. Enfin, l'interrelation entre villes moyennes se nourrit autant de complémentarités que de concurrences. Cette analyse rappelle également la nécessité de prendre en compte l'environnement régional des villes moyennes (transfrontalières, littorales, de montagne ou insulaires) qui influe nécessairement sur leurs dynamiques.

71 - UMR Géographie-cités. « Les systèmes urbains et métropolitains » réalisée par l'UMR Géographie-cités. Juin 2011.

Carte 9. Villes moyennes, fragilités et systèmes urbains



Cumul des scores de fragilités

Situation «favorable» — Score moyen : **13** — Situation «défavorable»

SOURCES : CGET, CNRS GÉOGRAPHIES-CITÉS, IGN GEOFLA, 2015 • RÉALISATION : CGET/DST/ OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES - CELLULE CARTO / AG, MG, FP • 2017
D'APRÈS LES TRAVAUX DE C. VACCHIANI-MARCUZZO, F. PAULUS ET S. BERROIR
PLACÉS SOUS LA DIR. N. CATTAN
CNRS GÉOGRAPHIES-CITÉS, 2012

Les scores de fragilité des villes moyennes sont basés sur 3 thématiques :

- **Dynamique démographique :** taux de croissance annuel moyen de la population (2008-2013)
- **Dynamique économique :** taux de croissance annuel moyen de l'emploi (2008-2013)
- **Fragilité sociale :** taux de pauvreté (2013)

Pour chaque thématique, le score d'une ville moyenne est attribué en fonction du décile de sa position au sein de l'ensemble des villes moyennes.

Exemple : pour les scores de fragilité démographique : les 20 villes moyennes ayant le taux de croissance le plus faible ont un score de 9, les 20 suivantes un score de 8, etc...

Le Système interregional de Paris

Population

en 2014, par unité urbaine

1 000 000
100 000
10 000

Aire urbaine

- Grande
- Moyenne
- Petite

Systèmes urbains régionaux

Le territoire national est structuré par un ensemble de **systèmes urbains.** Ces interdépendances entre aires urbaines sont mises en évidence en cumulant différents indicateurs de flux comme les relations domicile-travail, les migrations résidentielles, les réseaux de transport, les relations sièges-établissements, etc. Les territoires urbains entretiennent plusieurs niveaux de relation. Un premier niveau de 26 systèmes urbains a pu être mis en évidence.

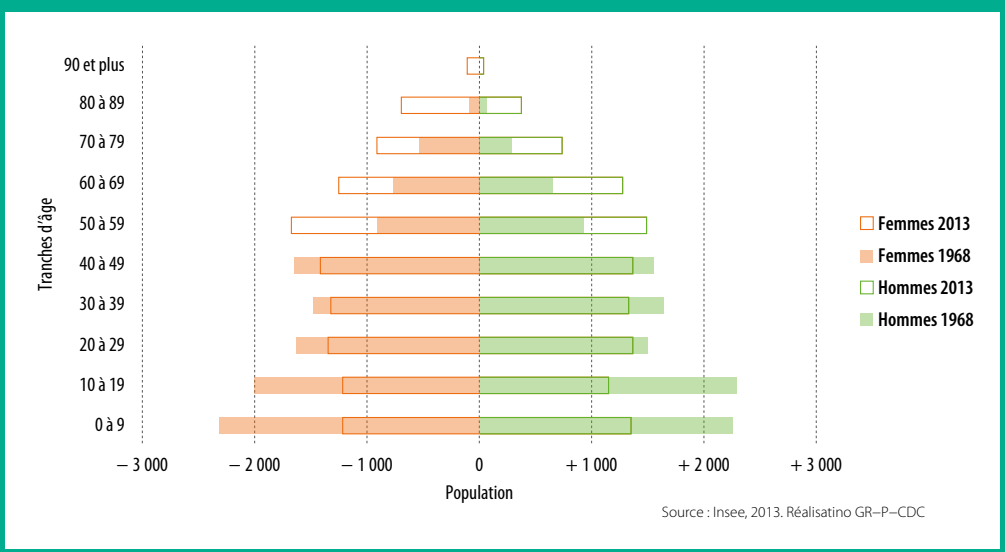
La localisation frontalière d'une ville moyenne en décroissance, à la fois atout potentiel et facteur de fragilisation : le cas de Forbach[72]

Julie CHOURAQUI
Étudiante à l'École normale supérieure (département de géographie)
Préparation d'un projet de thèse en 2018 sur le thème de la décroissance urbaine
julie.chouraqui@ens.fr

Comme de nombreuses autres villes moyennes anciennement industrielles, Forbach subit le choc de la désindustrialisation avec la fermeture de ses mines de charbon dès la fin des années 1980. Des difficultés importantes existent donc en matière d'emploi, avec un taux de chômage qui augmente continuellement depuis 1968, pour atteindre 21 % en 2013 dans la commune (contre 12 % en Moselle et dans la région Grand Est). La périurbanisation a également bouleversé la commune : 53 % des ménages ayant déménagé hors de Forbach en 2013 ont pour destination le reste de l'aire urbaine et 26 % s'installent ailleurs en Moselle (Migcom, Insee, 2013). La disparition de nombreux emplois industriels et le mouvement de périurbanisation expliquent le déficit migratoire de la commune depuis 1982. Le vieillissement de la population est également important *(voir graphique 1)* et ne permet pas de compenser ce solde migratoire négatif par le solde naturel : la ville a perdu près de 5000 habitants entre 1990 et 2013. Ces éléments amènent à qualifier Forbach de ville moyenne en « décroissance ». Plusieurs travaux ont en effet défini les villes en décroissance comme « des espaces urbains qui ont connu des pertes de population, un retournement économique, un déclin de l'emploi et des problèmes sociaux, symptômes d'une crise structurelle » (Martinez-Fernandez et al., 2012, cit. Wolff et al., 2013, p. 3). Cette crise existe bien à Forbach, dont les habitants souffrent d'une précarité importante, avec un revenu médian très faible (inférieur de 323 euros au revenu médian mosellan) et un taux de pauvreté atteignant 29 % (contre 14 % environ en Moselle et dans la région Grand Est et 15 % en France). La dévitalisation du centre-ville de Forbach et l'augmentation de la vacance du logement, qui est passée de 10 % à 13 % entre 2008 et 2013 dans la commune, sont d'autres marqueurs de cette fragilité[72].

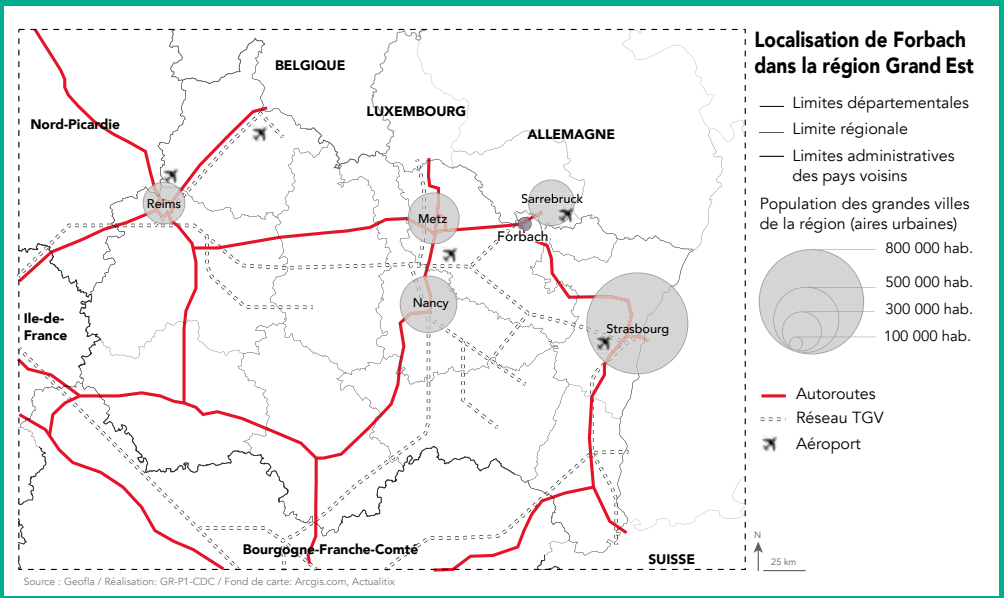
72 - Cet article s'appuie sur un travail collectif mené par Julie Chouraqui, Julie Cocagne et Daniel Rousseau dans le cadre du Master 2 Aménagement et Urbanisme de l'Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, sous la direction de Sylvie Fol et Christophe Quéva, en partenariat avec la Caisse des dépôts.

Graphique 1. Pyramide des âges à Forbach 1968-1973



Source : Insee, 2013. Réalisatino GR–P–CDC

Carte 1. Positionnement de Forbach dans le Grand Est



Source : Geofla / Réalisation : GR-P1-CDC / Fond de carte : Arcgis.com, Actualitix.

La localisation à proximité de la frontière avec l'Allemagne est une autre particularité de Forbach *(voir carte 1)*. L'ouverture des frontières dans l'Espace Schengen à partir de 1995 et plus généralement la construction européenne ont profondément bouleversé l'organisation et le fonctionnement des espaces frontaliers européens : « l'espace frontalier orienté à 180° devient un territoire transfrontalier orienté à 360° » (Denert, Hurel, 2000, p. 4) et est supposé être un « laboratoire de l'Europe », selon l'expression de Jacques Delors (ibid.). On peut donc s'interroger sur cette localisation spécifique : comment Forbach, ville moyenne en décroissance, est-elle affectée par ces recompositions territoriales ? Autrefois située aux confins du territoire national, Forbach est aujourd'hui à proximité d'une région européenne très dynamique, à la croisée entre les métropoles de Paris, Francfort, Strasbourg et du Luxembourg. Cette localisation pourrait donc être considérée comme un atout pour Forbach, en comparaison à d'autres villes moyennes françaises isolées. Mais sa taille relativement limitée et sa fragilité semblent être des freins à son intégration dans ces dynamiques. La métropolisation institue en effet une « loi des grands nombres » (Tallec, Martorell, 2012) qui favorise les très grandes villes au détriment des autres territoires urbains, notamment les villes moyennes (Ascher, 2003). Le fonctionnement archipélagique de ces métropoles et l'« effet tunnel » qu'elles peuvent imposer renforcent encore cet effet de mise à l'écart. La localisation frontalière de Forbach apparaît donc à la fois comme un atout potentiel et comme un facteur de fragilisation.

L'affirmation d'une agglomération transfrontalière centrée sur Sarrebruck qui contribue à affaiblir Forbach

Forbach, de ville moyenne française frontalière à ville périphérique d'une agglomération transfrontalière

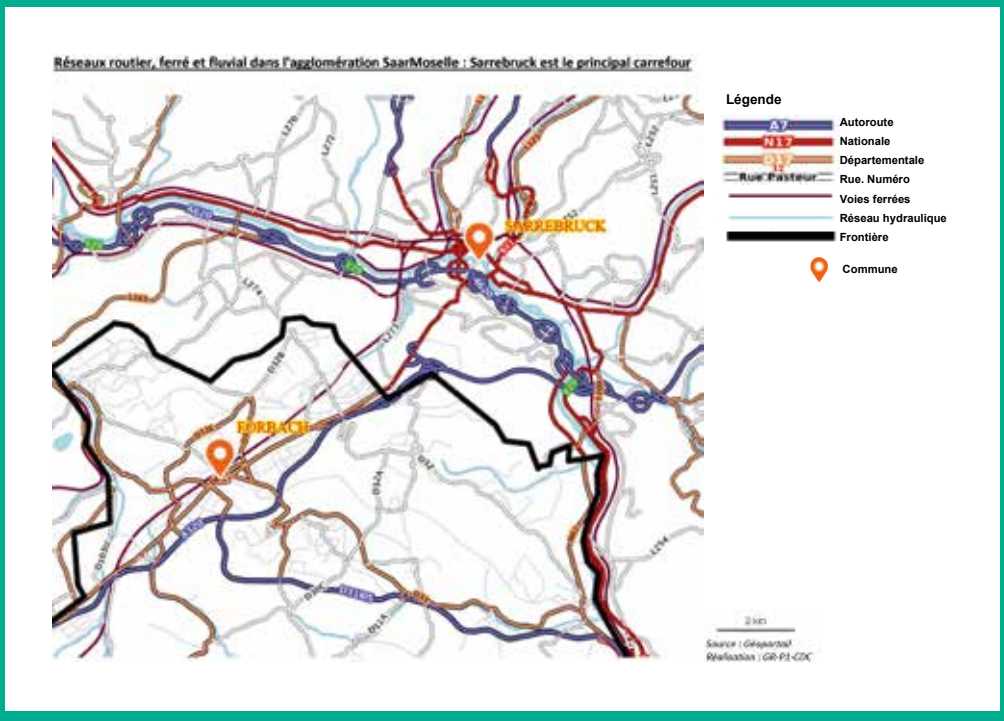
La très grande porosité de la frontière France/Allemagne depuis les années 1990 a changé les rapports de Forbach avec ses environs immédiats. Plus précisément, l'augmentation des flux entre la Moselle et la Sarre a progressivement créé une agglomération transfrontalière entre Forbach et Sarrebruck, grande ville allemande située à quelques kilomètres de la frontière. Dans cette agglomération transfrontalière, Sarrebruck joue le rôle de ville-centre, ce qui contribue à fragiliser la polarité de Forbach sur la moitié française de l'agglomération. Sarrebruck est en effet huit fois plus peuplée, très dense et concentre de nombreux emplois, commerces et services rares sans comparaison avec l'offre forbachoise. À l'échelle régionale, Sarrebruck investit également dans le marketing territorial, ce qui lui donne une forte visibilité en comparaison à Forbach, ville française souffrant d'une image négative et dont la médiatisation se limite très souvent à la question du vote Front National. Ces différents éléments laissent penser que Sarrebruck marginalise fortement Forbach à l'échelle locale. La majorité des entretiens réalisés début 2017 auprès d'élus et acteurs locaux de l'aménagement et de l'urbanisme montrent que Forbach est considérée comme une « banlieue de Sarrebruck » qui serait le véritable « centre de vie » de l'agglomération transfrontalière.

Cette affirmation de Sarrebruck comme métropole régionale transfrontalière a aussi un impact sur l'accessibilité de Forbach. En effet, cette accessibilité est potentiellement excellente, puisque Forbach se trouve à proximité de plusieurs grandes autoroutes européennes. Cependant, c'est Sarrebruck qui est réellement située en position de carrefour *(voir carte 2)*. Forbach risque donc d'être simplement traversée et de subir un « effet tunnel ». De la même manière, la ville est située sur la liaison ferroviaire à grande vitesse Paris-Francfort, mais elle semble uniquement être traversée et capte peu de flux : moins de la moitié des TGV reliant Paris à Francfort s'arrêtent en effet dans sa gare.

Des flux transfrontaliers qui contribuent à fragiliser Forbach

L'affirmation de ce territoire transfrontalier met Forbach dans une situation de plus en plus périphérique par rapport à Sarrebruck et les flux se multipliant entre les deux villes semblent contribuer à affaiblir Forbach à plusieurs titres. En effet, l'effacement des frontières change les habitudes de consommation des frontaliers : « des villes comme Sarrebruck, Bâle ou Strasbourg perdent leur statut de ville étrangère pour devenir la ville centre que les frontaliers fréquentent, attirés par l'ambiance urbaine, les bars […] mais aussi par les enseignes internationales de vêtements, d'équipements électroménagers […] » (Bertrand, 2004, p. 5). Plusieurs grands centres commerciaux sont également présents dans la Sarre, à proximité directe de Forbach. Cette offre concurrence nettement la partie française de l'agglomération : l'évasion commerciale vers l'Allemagne représente 28 % de la consommation dans le Val de Rosselle (qui inclut l'aire urbaine de Forbach) en 2015 (CCI Lorraine). Cette offre sarroise est un facteur de fragilisation pour Forbach, dont le centre-ville est touché par un phénomène de dévitalisation. La vacance commerciale y est en effet de près de 22 % en février 2017. Dans la rue commerçante principale du centre-ville (rue Nationale), la vacance ne cesse d'augmenter depuis 2010, passant de 7 % à 21 % en 2017. Plus de la moitié des commerçants interrogés souligne également une baisse de la fréquentation du centre-ville. Pour l'expliquer, 50 % évoquent le manque d'attractivité et 35 % l'offre allemande et périphérique. Comme un grand nombre de centres-villes français, celui de Forbach est fragilisé par l'offre commerciale périphérique, mais à cette concurrence s'ajoute celle des commerces allemands. La « recherche d'exotisme » ainsi que « l'effet frontière », c'est-à-dire la persistance de différences entre les deux pays en matière de prix ou de produits disponibles nourrit ce type de flux transfrontaliers pour la consommation et les loisirs (Bertrand, 2004, p. 5 ; Reitel, Zander, 2004)

Carte 2. Réseaux routier, ferré et fluvial dans l'agglomération SaarMoselle



Un autre de type de flux, celui des travailleurs frontaliers, peut tout à la fois être un atout et un facteur de fragilité pour Forbach. Il peut s'agir d'un atout, car la possibilité de travailler en Allemagne élargit le bassin d'emploi des Forbachois et pourrait permettre de réduire le taux de chômage localement. Dans le même temps, la Sarre qui est l'une des régions allemandes les plus en difficultés, a également subi le choc de la fin de l'industrie minière. Si son taux de chômage est faible par rapport à celui de Forbach, il s'agit de l'un des plus élevés d'Allemagne (6,6 % en 2013, contre environ 5 % en Allemagne à cette date). Les contrats de travail proposés sont également plus précaires qu'en France, ce qui permet de limiter le chômage mais laisse certains travailleurs en difficulté. La possibilité pour Forbach de profiter d'un effet d'entraînement du fait de sa proximité à la Sarre est donc à nuancer. Par ailleurs, les flux de travailleurs frontaliers peuvent également fragiliser la ville d'une tout autre manière : certains chercheurs ont en effet observé que l'essor du travail frontalier s'accompagne d'un renforcement de l'étalement urbain vers des communes souvent rurales situées à la frontière (Bertrand, 2004). De plus, si très peu d'Allemands travaillent en France, certains viennent cependant y habiter du fait des prix immobiliers et fonciers plus faibles (ibid.). À Forbach, les emménagements de ce type s'effectueraient, d'après les entretiens réalisés, plutôt en périphérie. Ainsi, l'augmentation des flux de travailleurs transfrontaliers et l'arrivée de ménages allemands ont des effets contradictoires. Ils pourraient permettre de réduire le chômage et d'attirer de nouveaux habitants, mais ils semblent également alimenter le phénomène de périurbanisation et pourraient donc contribuer à renforcer la décroissance de la ville-centre.

La proximité avec l'Allemagne et Sarrebruck semble donc confronter Forbach à des difficultés supplémentaires par rapport à d'autres villes moyennes en décroissance. En effet, le processus de périurbanisation et de développement de l'offre commerciale périphérique sont deux éléments qui fragilisent certaines villes moyennes, mais qui prennent une dimension différente et sont accentués dans un contexte transfrontalier.

Le renforcement des liens avec l'Allemagne : un levier en réponse aux difficultés locales ?

La position frontalière de Forbach est perçue par les acteurs locaux comme un atout

La très grande majorité des acteurs rencontrés affirme que la localisation frontalière de Forbach est un atout. Selon eux, la ville bénéficie en effet d'une très bonne accessibilité qu'il faut valoriser pour attirer des entreprises sur le territoire. De plus, cette proximité avec l'Allemagne pourrait aussi permettre d'élargir les possibilités d'emploi des Forbachois et donc de réduire le chômage. La position frontalière est ainsi pensée comme un atout en matière de développement économique, une solution face aux difficultés rencontrées en matière d'emploi.

Une priorité au développement économique transfrontalier dans les politiques menées

Les politiques menées à Forbach visent en priorité le développement économique, la création d'emplois et valorisent quasi systématiquement la position frontalière du territoire. Les actions en faveur de l'accompagnement et de l'incitation à l'installation des entreprises mettent donc en avant la proximité à l'Allemagne. C'est le cas de l'Eurozone « Forbach-Nord », une zone d'activité à cheval entre la France et l'Allemagne, créée en 1999 dans le but d'attirer des entreprises tertiaires intéressées par cette localisation et la possibilité d'échanges transfrontaliers. La formation de la population locale est un autre enjeu pour favoriser l'accès à l'emploi. Ici également, l'orientation franco-allemande est forte et se traduit par plusieurs initiatives, comme la création de postes d'assistants en langue dans les écoles pour améliorer l'apprentissage de l'allemand. Un tel dispositif doit permettre de lever la barrière de la langue et de donner accès aux Forbachois au marché du travail allemand. Le tourisme constitue un autre levier de développement économique mobilisé avec une dimension transfrontalière. Les musées présents le long de la frontière entre la Sarre et la Moselle se sont ainsi fédérés en réseau pour améliorer leur visibilité et proposer des itinéraires aux touristes (Ripp, 2006). Les projets transfrontaliers semblent donc être appréhendés comme un véritable levier en matière de développement économique pour les acteurs locaux forbachois. L'un des acteurs rencontrés imagine également une possible revitalisation du centre-ville en misant sur une offre commerciale « à la française » qui pourrait attirer les consommateurs sarrois.

Les leviers mis en place pour répondre à la décroissance qui affecte Forbach sont donc spécifiques, du fait de la localisation frontalière de cette ville. Afin de trouver leur plein effet, ces leviers demandent une inscription transfrontalière. Les acteurs locaux français et allemands sont fédérés et associés dans un Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), structure créée pour faciliter la coopération et dépasser les barrières administratives (Perrin, 2011). Cependant, ses compétences sont encore très limitées, et ne permettent pas de surmonter tous les obstacles en matière de coopération. Cette structure est de plus doublée par la Grande Région SaarLorLux, un espace de coopération transfrontalière plus large qui a pour effet de multiplier les échelles et les interlocuteurs. Par ailleurs, certains projets transfrontaliers sont bloqués par des désaccords entre les acteurs des deux pays, à l'exemple du projet de Tram-Train Sarrebruck-Forbach.

À la fois ville moyenne, ville en décroissance et ville frontalière, Forbach est confrontée à des enjeux très spécifiques qui contribuent à la fragiliser et peuvent en même temps être mobilisés comme des leviers. En effet, Forbach est confrontée à la désindustrialisation, au développement des

commerces périphériques et à la périurbanisation, processus communs à certaines villes moyennes françaises mais qui prennent un relief particulier dans un territoire transfrontalier où les flux de travailleurs et de consommateurs répondent à des logiques spécifiques. Même si la frontière a disparu, des différences en termes d'offre commerciale, de culture ou de loisirs existent entre les deux pays et alimentent des flux qui peuvent contribuer à fragiliser Forbach. L'enjeu est donc de parvenir à capter certains de ces flux et de tirer profit de la localisation frontalière pour répondre aux difficultés locales. C'est l'objectif des politiques menées en matière de développement économique, qui sont néanmoins confrontées à des difficultés en matière de coopération franco-allemande.

Références bibliographiques

François Ascher. « Métropolisation », *in* Jacques Lévy, Michel Lussault, *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. 2003.

Laurence Bertrand. « Le Grand Est : l'intégration transfrontalière, une nouvelle voie ? » *Revue Géographique de l'Est*. Volume 44. n° 3-4. 2004.

Olivier Denert, Harold Hurel. « De l'espace frontalier au territoire transfrontalier ». *Labyrinthe*. n° 6. 2000.

Thomas Perrin. « L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe ». CERISCOPE Frontières. 2011

Bernard Reitel, Patricia Zander. « Espace transfrontalier ». Hypergeo. Document 207. 2004.

Juliette Ripp. « Réhabilitation des héritages industriels et miniers et développement transfrontalier dans le bassin houiller sarro-lorrain ». *Revue Géographique de l'Est.* Numéro 3-4. Tome XLVI. 2006.

Josselin Tallec. « Se rendre à son travail en ville moyenne : le cas des agglomérations d'Albi (Tarn) et de Quimper (Finistère) », *in* M. Giroud, H. Mainet et J-C. Edouard. (eds), *Les mobilités spatiales dans les villes intermédiaires : Territoires, pratiques, régulations*. Presses universitaires Blaise Pascal. 2012.

Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth, Emmanuèle Cunningham-Sabot. « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en Document 661. 2013.

Application sur neuf villes moyennes

Afin de mesurer sa robustesse, l'approche multicritères développée par le CGET a été appliquée à neuf villes moyennes (Auch, Boulogne-sur-Mer, Charleville-Mézières, Chartres, Châteauroux, Épinal, Quimper, Roanne et Sète). Cette approche a également été enrichie par des entretiens réalisés auprès de représentants de ces villes moyennes et de leurs partenaires qui ont permis de mesurer les ambitions, de cerner les visions stratégiques et d'identifier les difficultés rencontrées par les acteurs locaux.

L'analyse des fragilités montre que trois des villes considérées (Châteauroux, Boulogne-sur-Mer, Charleville-Mézières) figurent parmi les 30 villes moyennes les plus vulnérables. En effet, elles cumulent les difficultés en matière d'économie, d'innovation, de recherche, de compétences et savoir-faire, d'habitat, de démographie et d'emploi. On peut néanmoins noter que Châteauroux développe progressivement un positionnement spécifique avec sa plateforme sino-européenne de coopération. Boulogne-sur-Mer se distingue quant à elle par une bonne dynamique institutionnelle et territoriale, un fort investissement dans le cadre de vie de l'agglomération avec le grand projet Axe Liane[73] et un réel positionnement sur les filières mer et port. Cependant, les impacts des fermetures de sites et de destructions d'emplois sont encore prégnants. Enfin, Charleville-Mézières se remarque pour ses investissements dans les domaines culturels. Ces villes présentent des niveaux d'éducation et de formation inférieurs à la moyenne nationale ainsi qu'une part de jeunes non insérés plus élevée.

Épinal, un peu moins fragile, présente un profil atypique : une bonne dynamique en termes d'économie, d'innovation, de recherche, de compétences et savoir-faire autour des filières bois et image, avec de réelles opportunités à l'échelle du pôle métropolitain du sillon lorrain. En revanche, l'offre de commerces et d'équipements est fragilisée, la commune-centre se paupérise, le taux de chômage est élevé et le niveau éducatif inférieur à la moyenne.

Roanne et Sète connaissent des dynamiques assez favorables mais présentent des fragilités en matière d'habitat, de démographie et d'emploi. De plus, Roanne présente un niveau d'éducation et de formation inférieur à la moyenne nationale et Sète une construction intercommunale fragile.

Auch, Chartres et Quimper présentent les situations les plus favorables. Chartres et Quimper affichent une forte attractivité résidentielle. À Quimper, le seul point d'alerte concerne la crise de l'industrie agroalimentaire qui dépasse d'ailleurs l'échelle de cette seule ville. À Chartres, qui affiche un bon dynamisme économique et un cadre de vie de qualité, un point d'alerte concerne les risques de fractures entre une population aisée croissante et les populations plus fragiles.

Plus généralement, la plupart de ces neuf villes moyennes ont su construire des positionnements stratégiques en matière économique qui confortent l'accueil de formations et de fonctions de R & D spécifiques. Celles-ci appellent elles-mêmes des étudiants et des actifs qualifiés. Cependant, l'inadéquation entre les qualifications locales et les nouveaux emplois est fréquente.

Les trajectoires de ces neuf villes moyennes en termes d'habitat, de démographie et d'emploi sont plus préoccupantes. Huit d'entre elles présentent un habitat dégradé et peu adapté en centre-ville allant de pair avec sa paupérisation. La population vieillit et se fragilise. Les taux de chômage, s'ils ne sont pas déjà élevés, croissent, dans la plupart des cas, fortement. De même, dans la quasi-totalité de ces villes, l'offre d'équipements et de services est suffisante mais la vacance commerciale se développe.

Les gouvernances intercommunales de la majorité de ces villes restent à affirmer, et les documents stratégiques peinent à constituer des cadres mobilisateurs. Pour autant, plusieurs villes moyennes se sont dotées d'outils d'ingénierie : agences d'urbanisme et de développement économique à Boulogne-sur-Mer et Quimper, agence de développement économique à Charleville-Mézières, 3 SEM à Épinal, association Roanne territoire.

L'analyse de ces 9 villes moyennes au regard de leurs systèmes territoriaux confirme les trois positionnements pré-identifiés *(cf. Fragilités et systèmes territoriaux)*.

➔ **Des villes inscrites dans une dynamique métropolitaine** telles que Auch (Toulouse Métropole), Chartres (Grand Paris) et Sète (Montpellier méditerranée métropole).

73 - Le grand projet Axe Liane vise à doter l'agglomération de Boulogne-sur-Mer d'une « colonne vertébrale » en articulant des projets de développement économique, la création d'équipements et de logements de qualité et l'optimisation et l'aménagement de l'espace public, tout en veillant à l'insertion urbaine et paysagère.

Située à l'ouest de Toulouse, Auch est le pôle central du Gers. La ville a développé plusieurs actions avec la CCI et le conseil départemental du Gers pour structurer le développement économique autour de l'axe Auch - Toulouse (par exemple plan de développement des zones d'activité). De plus, les présidents et les maires des villes-centre de onze EPCI situés dans un rayon d'une heure environ de l'agglomération toulousaine, dont Auch, sont réunis depuis 2013 dans le cadre de l'association du Dialogue métropolitain. Cette association repose sur la volonté des EPCI membres de mener une réflexion commune et globale sur le territoire métropolitain pour mieux répondre aux nouveaux défis inhérents à sa croissance démographique et à son attractivité.

Chartres bénéfice d'une très bonne accessibilité (à une heure de Paris par route ou par train, à une heure trente minutes d'Orly) qui lui permet de nouer des relations avec la métropole parisienne. 4 500 habitants de l'agglomération travaillent en Ile-de-France. La proximité de cette région attire notamment sur le territoire des cadres travaillant à Paris, en raison des loyers et des coûts fonciers plus avantageux, du cadre de vie et du dynamisme événementiel.

Les aires urbaines de Montpellier et de Sète étant contiguës, les flux sont importants et de nature diversifiée (navettes domicile-travail, résidences secondaires et migrations résidentielles, etc.). Les présidents de la métropole de Montpellier et des communautés d'agglomération d'Alès, de Nîmes et de Sète ont signé en décembre 2016 un accord pour approfondir leurs coopérations sur des sujets tels que le développement économique, la mobilité ou la culture.

➔ **Des villes qui polarisent leurs départements** telles que Châteauroux et Chartres.

Châteauroux, ville la plus peuplée de l'Indre, connait de nombreux flux domicile-travail avec Bourges et Vierzon, situées dans le Cher, et avec Montluçon située dans l'Allier. Malgré cette forte accessibilité, le territoire est relativement éloigné d'une métropole.

Pôle central de l'Eure-et-Loir, Chartres assure un fort rayonnement sur le département, notamment en concentrant les deux tiers de l'activité économique du territoire. 39 500 personnes soit 74 % des habitants de Chartres métropole qui ont un emploi, travaillent sur le territoire de la communauté d'agglomération. De plus, 13 700 personnes viennent travailler sur le territoire de l'agglomération alors qu'elles habitent une autre commune d'Eure-et-Loir.

➔ **Des villes liées à d'autres villes moyennes** telles que Boulogne-sur-Mer, Charleville-Mézières, Épinal, Quimper, Roanne.

Boulogne-sur-Mer et Épinal sont intégrées dans des coopérations anciennes, respectivement les pôles métropolitains de la côte d'Opale et du sillon lorrain. La côte d'Opale constitue un véritable instrument d'échanges entre Boulogne, Calais et Dunkerque qui permet aux villes de peser face à la métropole de Lille. Le sillon lorrain est pour Épinal le moyen de nouer des relations privilégiées avec Metz, Nancy et Thionville, et d'affirmer le positionnement de la ville à l'échelle de la nouvelle région Grand Est.

Charleville-Mézières et Sedan font partie depuis 2013 de la même communauté d'agglomération. Ce rapprochement répond à un enjeu de taille critique et à la volonté des élus des communes-centres de lutter contre le déséquilibre urbain-rural.

Charleville-Mézières, Boulogne-sur-Mer et Épinal s'inscrivent également dans des dynamiques transfrontalières.

Quimper est la deuxième unité urbaine du Finistère, derrière Brest, et la cinquième de Bretagne. Brest et Quimper polarisent les flux (mobilités résidentielle et de loisirs, échanges économiques) à l'échelle du Finistère. Les deux villes rassemblent ainsi 44 % de l'emploi finistérien. Quimper est néanmoins concurrencée au niveau touristique par des villes plus proches du littoral (Concarneau, Penmarc'h, Pont-l'Abbé) et plus généralement à l'échelle de la Bretagne par Rennes qui tend à concentrer les emplois.

Bien que Roanne soit située entre Clermont-Ferrand, Lyon et Grenoble, au cœur de la nouvelle région Auvergne - Rhône-Alpes, elle noue peu de liens avec les autres villes. Cette situation peut s'expliquer par la tradition industrielle du territoire qui lui a conféré une dynamique économique endogène.

Auch, Boulogne-sur-Mer, Châteauroux, Épinal, Quimper, Roanne, soit la majorité des villes moyennes étudiées, sont inscrites ou souhaitent s'inscrire dans des coopérations avec d'autres villes. Ces coopérations visent à développer des projets communs, à mutualiser des moyens ou encore à atteindre un effet de seuil notamment pour se positionner vis-à-vis des métropoles et à l'échelle des nouvelles régions. Pour Auch, Boulogne-sur-Mer, Châteauroux, Épinal, Quimper et Roanne, les coopérations sont avant tout envisagées avec d'autres villes moyennes. Mais Auch, Roanne et Sète entendent également développer des coopérations avec les métropoles.

5 Annexes

78 Bibliographie
79 Table des illustrations

Bibliographie

Acadie. *Les villes moyennes, enjeux d'action publique*. Étude réalisée pour la Datar. 2005.

Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval, Max Rousseau. « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique ». *Espace populations sociétés*. 2017.

Nicole Borvo Cohen-Seat, Yves Détraigne. *La réforme de la carte judiciaire*. Rapport d'information du Sénat. Juillet 2012.

Daniel Béhar. *La place des villes moyennes dans l'action publique territoriale : une figure revisitée de* l'égalité *des territoires*. 2012.

Rémi de Bercegol, Shankare Gowda. *Les slumdog non-millionnaires. Petites et moyennes villes indiennes en marge du développement urbain*. Métropolitiques. 2014.

Jean-Claude Bolay, Adriana Rabinovich. *Villes intermédiaires en Amérique latine : risques et potentiels pour un développement urbain cohérent. Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies.* François Charbonneau, Paul Lewis, Claude Manzagol. 2003.

CGET. *Impacts de la réforme de l'administration territoriale de l'État.* Décembre 2015.

CGET. *Les villes moyennes, entre métropolisation et périurbanisation : quelles politiques d'attractivité.* Février 2016.

CGET. *Pour une république au service de l'égalité et du développement des territoires*. Septembre 2015.

Inspection générale des finances, Conseil général du développement durable. *La revitalisation commerciale des centres villes.* Juillet 2016.

Conseil général de l'environnement et du développement durable. *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable : les fondements d'une nouvelle politique des périphéries urbaines et commerciales.* Mars 2017.

Mohamed Chadli, Ali Hadjiedj. « L'apport des petites agglomérations dans la croissance urbaine en Algérie ». *Cybergéo*. N° 251. 2003.

Datar. *Expérimentation « 20 villes moyennes témoins ».* 2007.

Datar. *Développement universitaire et développement territorial : l'impact du plan U 2000 (1990-1995).* 1998.

Datar. *Revues métropolitaines*. 2013-2014.

Datar. Territoires 2040. N° 1. *Aménager le changement*. 103 p., 2010.

Datar. Territoires 2040. N° 2. *Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires*. 157 p., 2010.

Datar. Territoires 2040. N° 3. *Des systèmes spatiaux en perspective*. 175 p., 2011.

Datar. Territoires 2040. N° 4. *Des systèmes spatiaux en prospective*. 185 p., 2011.

Rémi Dormois, Sylvie Fol. « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile » *Métropolitiques*. 2017.

Nicolas Escah, Lise Vaudor. « Réseaux de villes et processus de recomposition des niveaux : le cas des villes baltiques ». *Cybergéo*. N° 679. 2014.

Etd. *Politiques territoriales régionales*. Juin 2007.

ESPON. « Territorial Scenarios for Europe towards 2050. » Septembre 2015. https ://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/territorial-scenarios-europe-2050

ESPON. "Town: small and medium sized towns in their functionnal territorial context. Final report." Novembre 2014. https ://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/town-%E2%80%93-small-and-medium-sized-towns

FNAU. *Abécédaire des systèmes territoriaux*. Janvier 2016.

Groupe Caisse des dépôts. *La redynamisation des centres villes/bourgs – contributions du Groupe Caisse* des *dépôts*. Synthèse. 2016.

Insee. *Panorama des villes moyennes*. Juin 2011.

Tran Ngoc Chinh. *Stratégie de développement des villes moyennes du Vietnam au XXIe siècle. Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies*. François Charbonneau, Paul Lewis, Claude Manzagol. 2003.

Jean-François Poncet. *L'exception territoriale : un atout pour la France*. Rapport d'information n° 241 fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat. Avril 2003.

Revue d'économie régionale et urbaine. « Mutations économiques des villes petites et moyennes ». Avril 2012.

Frédéric Santamaria. *Les villes moyennes et leur rôle en matière d'aménagement : vers de nouvelles perspectives*. Norois. 2012.

SYSTRA-LVMT. *Caractérisation des systèmes urbains français à partir du nouveau zonage des aires urbaines « 2010 ». Synthèse*. 2014.

UMR Géographie-cités. *Systèmes urbains et métropolitains*. Juin 2011.

UMS RIATE *Transfrontalier. Typologie socioéconomique des régions frontalières de l'Union européenne.* Février 2016. 47 p.

Urbanisme. Dossier « Les villes moyennes contre-attaquent ». Mai-juin 2011. 42 p.

Villes de France. *Bilan d'activité 2014*.

Villes de France. *Bilan d'activité 2015*.

Villes de France. *Stratégie nationale de l'enseignement supérieur, contribution*. 2014.

Villes de France. *Faire vivre le cœur des villes. Manifeste de Villes de France*. Mars 2016.

Table des illustrations

Cartes

Carte 1 : Les 203 villes moyennes **29**

Carte 2 : Villes moyennes et établissements de santé **31**

Carte 3 : Villes moyennes et enseignement supérieur et recherche **34**

Carte 4 : Villes moyennes et accessibilité aux services de la gamme intermédiaire **35**

Carte 5 : Typologie des aéroports **38**

Carte 6 : Accessibilité aux aéroports connectés aux hubs internationaux **39**

Carte 7 : Villes moyennes et quartiers prioritaires de la politique de la ville **45**

Carte 8 : Villes moyennes et pôles de compétitivité **60**

Carte 9 : Villes moyennes, fragilités et systèmes urbains **67**

Figure

Figure 1 : Chorèmes des scénarios sur les « villes intermédiaires et leurs espaces de proximité » esquissés dans le cadre de Territoires 2040 **17**

Graphiques

Graphique 1 : Nombre et répartition des lycées dans les villes moyennes en France (rentrée 2013-2014) **33**

Graphique 2 : Répartition des formations délivrées par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche situés dans des villes moyennes (rentrée 2013-2014) **33**

Graphique 3 : Structuration de la population de plus de 15 ans selon les catégories socioprofessionnelles en 2013 dans les villes moyennes et en France (%) **47**

Graphique 4 : Évolution des catégories socioprofessionnelles entre 2008 et 2013 dans les villes moyennes et en France **47**

Tableaux

Tableau 1 : Typologie des villes selon l'Orate **13**

Tableau 2 : Synthèse des 3 scénarios de développement territorial définis par l'Orate pour l'Europe à 2050 **14**

Tableau 3 : Synthèse des scénarios sur les « villes intermédiaires et leurs espaces de proximité » esquissés dans le cadre de Territoires 2040 **17**

Tableau 4 : Évolution démographique des communes-centres et des couronnes des unités urbaines des villes moyennes entre 2009 et 2014 **30**

Tableau 5 : Évolution démographique des unités urbaines et des couronnes des aires urbaines des villes moyennes entre 2009 et 2014 **30**

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 665170020-001217 – Dépôt légal : mars 2018

Maillons essentiels de l'armature urbaine et interfaces entre les territoires de faible densité et les métropoles, les villes moyennes françaises sont néanmoins souvent perçues comme des territoires en difficulté à l'écart du développement des grands pôles urbains. Au-delà des présupposés, le CGET développe, avec cet ouvrage, une vision contrastée de ces villes aux trajectoires, finalement, extrêmement diverses.

Cet ouvrage offre également un regard croisé entre l'expertise du CGET et les travaux de jeunes scientifiques de diverses disciplines qui contribuent à éclairer les enjeux d'aménagement du territoire. Il a, à ce titre, bénéficié des contributions de Sophie Buhnik (Institut français de recherche sur le Japon), Julie Chouraqui (École normale supérieure de Paris), Solène Gaudin (Université Rennes 2) et Émilie Roudier (Lab'Urba).

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est un service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires. Il appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

cget

Diffusion
Direction de l'information légale et administrative
La **documentation** Française
Tél. 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Prix : 12 €

Imprimé en France
ISBN : 978-2-11-145540-5
DF : 5ED 46520