

Sylvie
Fol

LES VILLES PETITES
ET MOYENNES

TERRITOIRES
ÉMERGENTS
DE L'ACTION
PUBLIQUE

La collection « Les conférences POPSU »

Créée en 2017, la collection « Les conférences POPSU » de la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines veut être à la fois un lieu de débats et un espace critique sur les mutations urbaines et territoriales, au plan national et international, afin de rapprocher les acteurs des chercheurs. À cette fin, la collection édite sous forme de *verbatim*, les conférences des chercheurs comme des acteurs – élus et services techniques des métropoles – prononcées dans le cadre de la plateforme à l'occasion de séminaires, colloques et d'entretiens.

Sylvie
Fol

LES VILLES
PETITES
ET MOYENNES
TERRITOIRES
ÉMERGENTS
DE L'ACTION
PUBLIQUE

Conférence prononcée, dans une version initiale, lors du Forum POPSU Territoires intitulé « Apprendre des petites villes - La recherche au risque de l'action » qui s'est tenu le 15 janvier 2020.

Le programme POPSU Territoires vise à associer des chercheurs, des acteurs locaux et des élus pour la réalisation d'études de cas au sein de petites villes et de territoires ruraux. Il s'agit de rendre compte, par la confrontation des savoirs scientifiques et opérationnels, des dynamiques des petites villes, mais aussi de leurs dépendances et interactions avec des systèmes urbains et territoriaux. Treize projets de recherche-action ont été engagés en 2019 et s'ajoutent aux sept projets précédents ; ils portent sur les petites villes sous influence métropolitaine à Magny-en-Vexin (Val-d'Oise), les externalités des tiers lieux à Digne-les-Bains (Alpes-de-Haute-Provence), les mobilités dans le périurbain peu dense à Villers-Semeuse (Ardennes), les interactions science et industrie à Roscoff (Finistère), les impacts territoriaux de la fusion communale de Longuenée-en-Anjou (Maine-et-Loire), la revitalisation du centre-bourg d'Ambert (Puy-de-Dôme), la résistance de l'industrie dans les petites villes à Vire Normandie (Calvados), l'impact du vieillissement sur les trajectoires résidentielles à Xertigny (Vosges), la démocratie alimentaire à Tournus (Saône-et-Loire), le rôle de la jeunesse dans les petites villes à Foix (Ariège), le passage d'un quartier prioritaire à un territoire en transition à Lodève (Hérault), la place du numérique dans le rural à Arvieu (Aveyron), et les leçons du premier « Réinventer rural » à Nozay (Loire-Atlantique).

Depuis une vingtaine d'années, la recherche comme l'action publique se sont focalisées sur les métropoles et les grandes villes. Il s'agit d'inscrire ces territoires supposés « gagnants » dans la compétition internationale à toutes les échelles, et en particulier entre les villes et entre les régions. Dans cette perspective, l'accent est mis sur la concentration des fonctions métropolitaines et des ressources et sur le renforcement de pôles (qu'il s'agisse des pôles urbains, des pôles de compétitivité ou encore des pôles universitaires) en se fondant sur l'hypothèse que pour peser dans la concurrence, il faut atteindre une taille critique qui seule peut permettre de produire efficacement de la richesse susceptible d'être redistribuée ensuite aux autres territoires. Si les principes d'égalité territoriale ont été régulièrement réaffirmés, dans les faits, l'accent mis sur la concentration des ressources, combiné au contexte d'accentuation de l'austérité budgétaire, s'est traduit par une tendance durable à la focalisation de l'attention des politiques publiques sur ces seuls espaces et à la réaffectation d'une partie importante de ses moyens vers les territoires les plus visibles et considérés comme les mieux à même de créer des richesses, des emplois et d'offrir des services de qualité aux citoyens. Dans ce contexte, des territoires ont été peu à peu laissés de côté par l'action publique, alors même qu'ils ont connu des transformations qui ne leur sont pas favorables. C'est le cas en particulier des villes petites et moyennes, objet des travaux collectifs présentés ici¹, qui ont été peu prises en compte par l'action publique depuis les années 2000. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de postuler que les villes moyennes ou les petites villes représentent

des catégories homogènes ni d'affirmer que ces villes connaissent toutes des difficultés qui nécessiteraient une intervention des politiques nationales. Leur définition en tant que catégorie d'analyse est floue, le critère de taille étant d'ailleurs très discuté par les chercheurs², même si la plupart des travaux s'y réfèrent faute de mieux. Leur diversité est bien connue, en fonction de leur localisation régionale, de leur appartenance à un bassin productif ou de leur situation géographique vis-à-vis des grandes villes. Il s'agit plutôt de montrer que ces villes sont plus que d'autres concernées par des « problèmes » qui, jusqu'à une période récente, n'ont pas été formulés. À l'intérieur du système urbain national, certaines catégories de villes sont ainsi davantage affectées par des phénomènes de dévalorisation au plan économique, social et urbain. Nous verrons d'ailleurs que ces dynamiques régressives ne sont pas propres à la France mais se retrouvent dans d'autres contextes nationaux.

Après une analyse des obstacles à la prise en compte des difficultés des villes petites et moyennes, il s'agira de décrire le processus par lequel les problèmes de ces villes ont été progressivement inscrits à l'agenda politique national. On notera toutefois que si les problèmes sont désormais formulés, l'action publique manque encore de dispositifs adaptés, les stratégies urbaines restant très marquées par le standard métropolitain.

Enfin, le rôle que les villes petites et moyennes sont susceptibles de jouer dans le maillage du territoire sera développé, en suggérant que les petites villes, en particulier, sont peut-être plus que les autres celles où peuvent s'inventer des stratégies alternatives et de nouveaux « modèles » d'action publique.

DES VILLES PETITES ET MOYENNES QUI CONNAISSENT DES DIFFICULTÉS

Les villes petites et moyennes constituent le socle de l'armature urbaine française³. Alors qu'elles ont connu une période de développement soutenu pendant plusieurs décennies, elles présentent aujourd'hui des situations beaucoup plus contrastées. Plusieurs processus expliquent les difficultés que rencontrent une partie d'entre elles.

En premier lieu, les travaux des géographes sur les systèmes urbains⁴ ont montré que l'accroissement des vitesses de transport a engendré un processus de « *contraction de l'espace-temps* » donnant un avantage aux grands centres urbains, qui concentrent les services, les activités et l'emploi, au détriment des petites villes, de plus en plus « *court-circuitées* » en termes de développement urbain. Ces auteurs ont parlé de « *sélection hiérarchique* » et de « *simplification par le bas de la hiérarchie* »

urbaine ». Le système des villes apparaît donc comme de plus en plus hiérarchisé, les grandes villes renforçant leur poids au détriment des villes plus petites.

Les travaux sur les villes en décroissance⁵ soulignent d'ailleurs que les villes moyennes et, surtout, les petites villes, sont les plus touchées par des dynamiques démographiques régressives. Plus des deux tiers des aires urbaines en décroissance sont celles de petites villes, alors que cette strate représente moins de la moitié des aires urbaines en croissance ou relativement stables. Le déclin de ces petites villes est attribué à leur éloignement des espaces métropolitains, mais aussi à l'augmentation des vitesses de circulation qui conduit à « des effets de captation de clientèle » qui leur sont défavorables.

Au sein du système urbain, l'effet taille a donc un rôle non négligeable sur les dynamiques de croissance et de décroissance, à la fois sur le plan démographique et sur le plan économique. Mais il se combine avec un effet de localisation géographique et régionale. Certaines régions ont été particulièrement affectées par la désindustrialisation, et les recompositions post-fordistes ont eu des effets plus marqués dans des villes fortement spécialisées dont l'économie était dépendante d'une activité aujourd'hui en déclin : ainsi, les villes petites et moyennes des régions du Nord, du Nord-Est et du Centre se portent en général plus mal que leurs homologues du Sud et de l'Ouest. De la même manière, les petites villes éloignées des métropoles sont en général plus en difficulté que celles qui en sont proches, même si certains auteurs mettent en avant l'effet protecteur de l'isolement pour certaines villes⁶. Des travaux sociologiques récents⁷ montrent que la hiérarchie

urbaine renvoie aussi à des enjeux symboliques et sociaux : les villes moyennes, en particulier celles qui sont éloignées des métropoles, souffrent ainsi d'une dégradation de leur valeur économique et symbolique et ne sont plus en mesure d'attirer ou de retenir les classes supérieures. Les villes petites et moyennes se caractérisent d'ailleurs, en moyenne, par des parts de cadres et professions intellectuelles dans leur population plus faibles que les grandes villes⁸ (la part de cadres et professions intellectuelles supérieures s'élevant avec la taille des villes) et par des soldes migratoires négatifs au profit des grandes villes pour ces catégories. Ces différents éléments mettent en lumière les interdépendances, les effets de système et de hiérarchisation entre les villes, qui expliquent les évolutions de certains territoires. Il est ainsi impossible d'analyser les dynamiques des villes petites et moyennes sans examiner en même temps les dynamiques d'autres territoires.

DES PROCESSUS QUI NE SONT PAS PROPRES À LA FRANCE

Ce déclin des villes petites et moyennes se retrouve dans d'autres contextes nationaux. Ainsi, au Japon, en Amérique du Nord ou en Allemagne, les trajectoires des petites villes sont plus fragiles que celles des métropoles⁹. Les villes de petite taille ont été plus affectées par la mondialisation, par la désindustrialisation et par les politiques d'austérité. Des travaux nord-américains parlent ainsi d'écarts liés à la taille des villes : les grandes villes seraient plus productives, plus innovantes et plus accueillantes pour les salariés les plus qualifiés car elles offriraient des salaires plus élevés, tandis qu'à l'inverse, les villes petites et moyennes auraient du mal à s'adapter aux transitions technologiques et aux situations de crise. Aux Etats-Unis, par exemple, les grandes villes ont récupéré beaucoup plus vite des effets de la crise de 2008, notamment en matière d'emploi.

À l'échelle de l'Europe, les travaux de Manuel Wolff et Thorsten Wiechmann¹⁰ constatent que dans la dernière période, les petites villes ont été particulièrement touchées par la décroissance démographique, après 2000 en Europe de l'Ouest, et après 2005 en Europe du Sud. La combinaison d'effets régionaux et d'effets de taille est mise en évidence dans les travaux de Paul Gourdon et al.¹¹ qui montrent qu'à l'échelle de l'Europe, sur l'ensemble des villes qui ont entre 10 000 et 50 000 habitants, les très petites villes en décroissance ou en stagnation sont nettement surreprésentées¹². Les petites agglomérations en croissance sont localisées principalement autour des métropoles, tandis que celles qui sont en décroissance sont situées dans des régions touchées par la désindustrialisation et le vieillissement. Ces travaux confirment que la tendance à la décroissance des petites villes s'accroît dans la dernière période : au cours des deux dernières décennies, 40 % des petites agglomérations européennes sont en situation de stagnation ou de décroissance. En Allemagne, les travaux sur la périphérisation¹³ mettent en avant la dépendance des politiques locales menées dans les villes non métropolitaines à l'égard des acteurs de marché mais aussi à l'égard des échelons territoriaux supérieurs et des modèles de développement territorial qu'ils proposent. Ces travaux critiquent les catégories spatiales utilisées par le discours officiel de l'aménagement du territoire, qui privilégie le modèle métropolitain, participant ainsi à une dévalorisation symbolique de ces territoires et à leur stigmatisation. Dans ces approches, l'accent est mis sur les inégalités territoriales et sur le rôle des politiques publiques nationales dans la marginalisation de ces territoires. Ces analyses font écho à la situation française.

DES TERRITOIRES DÉLAISSÉS PAR L'ACTION PUBLIQUE ?

Dans la dernière période, la politique d'aménagement du territoire s'est principalement concentrée sur l'accompagnement des villes les plus dynamiques aux plans démographique et économique et en particulier des grandes villes, en phase avec la théorie dite des « *effets d'agglomération* » développée par l'économiste américain Paul Krugman¹⁴ et ses successeurs. Ainsi, de nombreux experts, comme Philippe Askenazy et Philippe Martin¹⁵, préconisent de concentrer les investissements publics dans les espaces fortement agglomérés où ils auront le rendement le plus élevé et de mettre en œuvre une politique territoriale favorisant « *les gains de productivité liés à la concentration spatiale* ».

Ces orientations témoignent d'un affaiblissement des objectifs d'égalité territoriale¹⁶ tels qu'ils ont été longtemps

appliqués en France et tels qu'ils ont été redéfinis lors de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (actuelle Agence nationale de la cohésion des territoires), en particulier dans un rapport coordonné par Eloi Laurent en 2013 à la demande de la Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement. Les mutations récentes de l'aménagement du territoire seraient ainsi révélatrices d'un « *déclin de l'État aménageur "à la française"* », comme l'indique Romain Pasquier¹⁷. De même, pour Philippe Estèbe¹⁸, alors que le principe d'égalité est profondément ancré dans la conception française du territoire politique, les fondements qui lui ont permis de s'affirmer sont aujourd'hui fortement ébranlés. Sous l'effet de grands mouvements tels que l'accroissement des mobilités ou la métropolisation, l'égalité des territoires serait devenue « une fiction » qui risque de s'accroître du fait de la diminution des transferts de l'État aux collectivités locales. Cette focalisation de l'action publique sur les métropoles fait bien entendu débat¹⁹. Mais de fait, depuis les années 2000, les politiques publiques s'inscrivent de moins en moins dans une perspective de rééquilibrage territorial. Par exemple, alors que la politique universitaire des années 1990 à 2000 répondait à un objectif d'égal accès à l'enseignement supérieur où les villes moyennes étaient au centre du jeu (voir le plan Université 2000), à l'inverse aujourd'hui, l'orientation de la politique universitaire est guidée par un objectif de concentration en pôles autour des principales universités localisées dans les plus grandes villes du pays. De plus, à partir de 2007, la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), qui vise à rationaliser

l'organisation des services de l'État dans un but de réduction des dépenses publiques²⁰, s'est traduite par la fermeture de tribunaux, de casernes, d'hôpitaux ou encore de sièges locaux de la Banque de France, et ce particulièrement dans les villes petites et moyennes. Nos travaux sur la rétraction des services²¹ ont ainsi montré que les villes moyennes, et surtout les petites villes, ont été plus touchées que les grandes villes par les fermetures de tribunaux et de services hospitaliers. Si, dans les villes moyennes, la rétraction des services opère par diminution de l'équipement (fermeture de lits d'hôpitaux, diminution du nombre de tribunaux), dans les petites villes, la rétraction opère par disparition complète de l'équipement (fermeture totale de structures hospitalières, fermeture de tous les tribunaux d'une ville). La rétraction des services renforce donc les écarts entre les villes en fonction de leur taille, fragilisant davantage le niveau des villes petites et moyennes que le niveau métropolitain²².

Pour plusieurs auteurs, ces politiques de rationalisation des services publics témoignent d'un processus de « *délaissement du territoire* »²³ ou d'un « *retrait territorial de l'État* »²⁴ des territoires non métropolitains. De plus, cela témoigne probablement des angles morts d'une action publique bien souvent aveugle aux effets territoriaux qu'elle produit²⁵.

UNE LENTE MISE À L'AGENDA DES PROBLÈMES DES VILLES PETITES ET MOYENNES

Dans ce contexte pourtant assez défavorable, un certain nombre d'enjeux ont émergé dans le débat public et ont permis la mise à l'agenda progressive du problème des territoires non métropolitains les plus fragiles. Deux problèmes ont joué un rôle important dans ce processus de mise à l'agenda²⁶.

En premier lieu, le problème des « territoires dits détendus » a été porté par le mouvement HLM pour mettre en avant les difficultés de certains organismes confrontés à une vacance structurelle de leur parc de logements et, plus globalement, à une dévalorisation de ce parc. Les fédérations HLM ont en quelque sorte joué le rôle de « lanceurs d'alerte » en produisant des études sur ces questions et en organisant des manifestations assez fortement médiatisées²⁷.

Un autre enjeu, celui de la dévitalisation des centres, d'abord mis en lumière par la question de la vacance commerciale²⁸,

a permis indirectement de formuler le problème de la place des villes moyennes dans l'armature urbaine nationale. Ici, c'est le rôle de lobbying de l'association des villes moyennes, Villes de France, qui a permis de rendre visible un problème assez largement ignoré alors qu'il se manifestait depuis longtemps. Cette mobilisation des élus des villes moyennes a trouvé un relais auprès de la Caisse des Dépôts et des Consignations, dont les experts se sont saisis de l'occasion pour proposer un programme expérimental, Centres-villes de demain, qui a servi de base à la mise en place du programme Action Cœur de ville.

Dans les deux cas, les conditions ont été réunies pour que des coalitions d'acteurs se construisent afin de rendre visible le problème de territoires fragilisés et de proposer des pistes d'action. Par ailleurs, des travaux de journalistes comme le livre d'Olivier Razemon, ou encore les débats fortement médiatisés autour des écrits de Christophe Guilluy sur la « France périphérique » (objets de fortes critiques), ont probablement contribué également à la mobilisation des acteurs politiques. En quelques années, plusieurs programmes sont ainsi venus combler le vide de l'action publique envers les villes petites et moyennes : l'AMI Centres-bourgs et ses 55 lauréats ; Action Cœur de ville et ses 222 villes ; le programme Petites villes de demain piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, en cours d'application. Dans un autre registre, tourné vers la recherche-action, la mise en place du programme POPSU Territoires témoigne probablement de la même évolution.

Et pourtant, l'observation des actions mises en place montre que les stratégies issues de ces programmes sont encore largement conditionnées par un agenda métropolitain.

DES POLITIQUES URBAINES STANDARDISÉES ET ESSENTIELLEMENT CALÉES SUR UN AGENDA MÉTROPOLITAIN

Comme l'ont montré les travaux de sciences politiques, le processus de mise à l'agenda d'un problème dépend aussi de la disponibilité de solutions d'action publique susceptibles d'être mises en œuvre. Or il semble qu'en ce qui concerne les territoires non métropolitains, on manque encore de stratégies « prêtes à l'emploi » et surtout adaptées aux contextes territoriaux concernés.

De fait, nos enquêtes²⁹ ont montré que l'action publique, au niveau national, reste bien souvent façonnée par une vision homogène des territoires, qu'elle est définie à partir des problèmes métropolitains, et qu'elle est calquée sur un modèle d'action métropolitain décliné à toutes les échelles des politiques publiques. Ainsi, dans le domaine des politiques du logement, l'action publique est restée axée jusqu'à une période récente sur la

nécessité de répondre à des besoins en logements considérés comme uniformément élevés sur l'ensemble du territoire national. La réponse à « la crise du logement », qui se manifeste pourtant essentiellement dans les métropoles, a donc abouti à la programmation d'une offre de logements abondante, y compris dans des territoires où le marché immobilier montrait déjà des signes évidents de détente (comme la vacance ou la stagnation des prix immobiliers).

Cette omniprésence du standard métropolitain est aussi visible dans les stratégies urbaines mises en œuvre. Par exemple, l'analyse des actions mises en place dans le cadre du programme Action Cœur de ville³⁰ montre la place écrasante des stratégies centrées sur l'offre, par exemple la production d'une nouvelle offre de logements destinée à restaurer l'attractivité résidentielle de la ville-centre. Dans certains contextes, ce type de stratégies apparaît en décalage avec la réalité territoriale : il peut se traduire par la dévalorisation du parc existant et une accentuation de la vacance, contribuant à un renforcement de la détente du marché immobilier et du déséquilibre entre un parc de logements anciens dégradé et une offre surabondante de logements neufs. L'expérience des effets des produits immobiliers défiscalisés dans les territoires dits détendus l'a bien montré.

En réalité, tout se passe comme si les territoires non métropolitains ne disposaient pas, pour répondre à des enjeux qui leur sont pourtant très spécifiques, de modèles de développement propres, en dehors de ceux pensés pour les métropoles, fondés sur la croissance et l'attractivité. Cette omniprésence du standard métropolitain renvoie à un référé-

rentiel entrepreneurial qui reste dominant dans les politiques d'aménagement, alors qu'il n'est manifestement pas adapté à tous les contextes. Comme en témoigne l'exemple des politiques d'habitat basées sur l'offre, les stratégies qui servent de référence relèvent pour l'essentiel des politiques de redéveloppement urbain et d'attractivité qui tiennent peu compte des contextes locaux et de leurs ressources spécifiques.

Pourtant, les villes petites et moyennes jouent, encore aujourd'hui, un rôle qui leur est propre dans l'armature urbaine nationale.

QUEL RÔLE POUR LES VILLES PETITES ET MOYENNES ?

La question de la place des villes petites et moyennes dans l'armature urbaine fait l'objet de débats. Si ces villes ont désormais un rôle qu'on peut qualifier de « subalterne » dans la hiérarchie urbaine française, elles n'en remplissent pas moins des fonctions essentielles à toutes les échelles.

Pour certains auteurs³¹, les territoires non métropolitains ont un rôle essentiel à jouer dans la structuration du territoire et dans son développement économique, la concentration de la production ou celle des services et équipements n'ayant pas toutes les vertus qui leur sont prêtées. De fait, les effets de ruissellement attribués aux métropoles ne sont pas visibles partout : certaines métropoles peinent, par exemple, à enclencher des effets d'entraînement sur l'emploi au-delà de leurs limites. Magali Talandier³² montre, pour sa part, que de nombreuses villes moyennes se distinguent par une économie présentielle

très active, avec une forte part relative de consommation locale. Ces villes apparaissent ainsi comme « *des espaces privilégiés pour une économie de la consommation* ». De même, ses travaux montrent que les petites villes jouent un rôle important dans la centralité et l'accès aux services des territoires qu'elles desservent³³.

D'autres analyses mettent en avant les effets négatifs de la concentration urbaine, que ce soit en termes d'inégalités socio-spatiales (les métropoles étant souvent très ségréguées), en termes d'environnement ou de qualité de vie des habitants. Au contraire, les villes petites et moyennes bénéficient de représentations souvent positives : elles auraient les avantages de la vie urbaine grâce à leurs équipements et leurs services, mais sans les nuisances de la grande ville, et leurs habitants pourraient profiter de la proximité conjointe des ressources de la ville et des attraits de la campagne³⁴.

Les villes petites et moyennes ont donc une place importante dans la hiérarchie urbaine française comme mailles de l'organisation territoriale du pays, de desserte et d'accès aux services³⁵ : pour de nombreux auteurs, elles ont un rôle majeur d'articulation interterritoriale³⁶.

Ces villes peuvent-elles aussi être des lieux où s'expérimentent de nouvelles politiques urbaines ?

DES STRATÉGIES URBAINES ALTERNATIVES POUR LES VILLES PETITES ET MOYENNES ?

Alors que la croissance demeure le principal horizon des politiques urbaines, même dans des contextes régionaux et locaux où son retour est extrêmement improbable, on peut s'interroger sur la capacité des territoires non métropolitains à inventer des stratégies urbaines alternatives moins tournées vers cet unique objectif, moins dépendantes des impératifs du marché et plus soucieuses du bien-être des habitants³⁷. Dans le contexte de villes petites et moyennes confrontées à un cumul de difficultés et où la décroissance urbaine relève de processus structurels, la mise en place de politiques urbaines s'appuyant sur les ressources locales et tournées vers les habitants « déjà-là » plutôt que vers un hypothétique retour à l'attractivité pourrait constituer une perspective à la fois plus réaliste et plus intéressante. On peut

même imaginer que ces villes puissent inventer de nouveaux modèles d'action publique dégagés du référentiel d'attractivité et du standard métropolitain.

Ainsi, au Japon, en Allemagne ou aux Etats-Unis, l'ancienneté et l'intensité des processus de décroissance urbaine ont conduit à la mise en place de stratégies de « décroissance planifiée » (*planned shrinkage*) ou de « décroissance intelligente » (*smart shrinkage*). Ces politiques urbaines, qui font l'objet de débats et ne sont jamais aisées à appliquer, ont pour particularité de prendre acte de la situation de décroissance : il s'agit de redimensionner la ville (*right-sizing*) pour l'adapter à une population et à des activités moins nombreuses³⁸. Les villes en décroissance ont en effet pour particularité d'offrir des opportunités foncières abondantes et à faible coût qui permettent d'envisager de nouveaux usages, moins dépendants de la rentabilité et des contraintes du marché et répondant aux besoins d'une population souvent précarisée. En France, les stratégies urbaines alternatives restent rares. Les travaux conduits dans le cadre du programme *Altergrowth* ont permis toutefois de mettre en exergue les cas de petites villes comme celui de Vitry-le-François analysé par Yoan Miot et Max Rousseau³⁹, où une stratégie de reconversion énergétique au bénéfice de l'emploi local et des habitants a été mise en place conjointement par la Ville et l'organisme HLM. De même, dans l'ancienne région Champagne-Ardenne, c'est dans des petites villes que les travaux de terrain ont mis en évidence des politiques urbaines se démarquant nettement du seul objectif de retour à la croissance et du référentiel entrepreneurial⁴⁰.

Ainsi, dans des petites villes en décroissance situées elles-mêmes dans des régions en décroissance, il semble que les acteurs locaux ont compris que le retour à la croissance ne faisait pas partie des perspectives envisageables. Tout se passe donc comme s'ils avaient davantage « les mains libres » pour inventer de nouvelles formes d'action publique, se rapprochant parfois des stratégies alternatives décrites par Vincent Béal et Max Rousseau⁴¹.

CONCLUSION : PISTES DE RÉFLEXION POUR LE DÉBAT

Alors qu'une partie des métropoles se caractérisent par une forte pression démographique, une tension croissante sur les prix fonciers et immobiliers et une congestion parfois peu favorable à la qualité de vie des habitants, il semble intéressant de réfléchir au rôle que les territoires non métropolitains peuvent jouer dans le rééquilibrage du territoire.

Tandis que les politiques urbaines axées sur la compétitivité des territoires s'accompagnent d'un mouvement de polarisation des activités et une concentration des services dans les métropoles et les grandes villes, les effets de ces processus sur la place des villes petites et moyennes restent encore largement impensés.

Les stratégies de rationalisation des services liées à la RGPP ont, comme on l'a vu, largement pénalisé les villes moyennes

et, surtout, les petites villes. Elles ont parfois fragilisé des territoires déjà affectés par des processus de décroissance urbaine, tout en dégradant l'accessibilité aux services de leurs habitants. On peut dès lors interroger les effets de la remise en cause d'un maillage du territoire par les villes petites et moyennes, qui vient déstructurer les bases mêmes de l'armature urbaine du pays.

Si les acteurs des politiques nationales semblent avoir pris acte de ce processus de « *délaissement du territoire* »⁴² en créant des programmes nationaux destinés à revitaliser les villes moyennes et les petites villes, les dispositifs mis en place dans ces villes sont encore caractérisés à la fois par leur standardisation et par la difficulté à penser des stratégies en dehors du modèle métropolitain de l'attractivité. Quels que soient les contextes, les politiques urbaines restent largement focalisées sur l'objectif de croissance, que ce soit de la population, du logement, de l'activité ou de l'emploi.

Pourtant, dans certaines villes où l'horizon de retour à la croissance semble bien éloigné, il pourrait être fructueux de penser des stratégies urbaines alternatives voire de décroissance planifiée. Les petites villes peuvent ouvrir la voie à ces réflexions, fondées sur des objectifs de valorisation des ressources locales et d'ancrage des emplois et de la population déjà là plutôt que sur un hypothétique appel à l'attractivité.

NOTES

1 Les réflexions présentées ici sont issues de travaux collectifs menés en particulier dans le cadre de deux programmes de recherche : le projet ANR Altergrowth sur les villes en décroissance, coordonné par Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval et Max Rousseau ; le projet « Rétraction des services et des commerces dans les villes petites et moyennes en décroissance », mené en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations et le Commissariat général à l'égalité des territoires et que nous avons coordonné avec Sophie Baudet-Michel et Christophe Quéva.

2 Frédéric Santamaria, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis*, n° 223/2, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 13-30.

Christophe Demazière, « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », *Métropolitiques*, dossier "Villes moyennes", 2014/1.

3 François Taulelle, « La France des villes petites et moyennes », in Laurent Cailly, Martin Vanier, (coord.), *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, 2010, pp. 138-154.

Loïc Vadelorge, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, 3/77, 2013, pp. 29-44.

4 Anne Bretagnolle, « Vitesse et processus de sélection hiérarchique dans le système des villes françaises », in Pumain D., Mattéi F. (eds.), *Données urbaines*, tome 4, Paris, Anthropos, Economica, 2003, pp. 309-323.

5 Les villes en décroissance peuvent être définies 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).

Voir les références suivantes : Nicolas Cauchi-Duval, Frédérique Cornuau, Mathilde Rudolf, « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*, 2017, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France,1093.html>.

Manuel Wolff, Sylvie Fol., Hélène Roth, Emmanuelle Cunningham-Sabot, « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo*, document 661, 2013, URL : <http://cybergeo.revues.org/26136>.

6 Mario Polèse, Richard Shearmur, « Growth and location of economic activity: The spatial dynamics of industries in Canada 1971–2001 », *Growth and Change*, 37/3, 2006, pp. 362-395.

7 Elie Guérait, *Ascension et fragilisation d'une petite bourgeoisie culturelle. Une enquête ethnographique dans une ville moyenne en déclin*, Thèse de doctorat, Université Paris-Descartes, 2018, 519 p.

8 En 2013, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures est de l'ordre de 11 % dans les unités urbaines de moins de 50 000 habitants et ne dépasse pas 12 % dans les unités urbaines de 50 000 à 100 000 habitants. Elle atteint près de 14 % dans les unités urbaines de 100 000 à 200 000 habitants, plus de 18 % dans celles de 200 000 à 2 millions d'habitants et près de 29 % dans l'unité urbaine de Paris (Guérait, 2018).

9 Sophie Buhnik, « Comprendre et comparer la dévitalisation des commerces et services dans les villes moyennes. Une revue de la littérature internationale », Rapport pour la Caisse des Dépôts et Consignations, 2019, 100 p.

10 Manuel Wolff, Thorsten Wiechmann, « Urban growth and decline: Europe's shrinking cities in a comparative perspective 1990-2010 », *European Urban and Regional Studies*, 25/2, 2018, pp. 122-139.

11 Paul Gourdon, Anne Bretagnolle, Marianne Guérois, Antonin Pavard, « Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? Comparaison des trajectoires démographiques à l'échelle européenne (1961-2011), *Belgeo*, 3, 2019.

12 Sur les 883 agglomérations en stagnation et en décroissance, près de la moitié appartiennent à la classe des très petites villes.

13 Manfred Kühn, Matthias Bernt, « Peripheralization and power – Theoretical debates » In: Fischer-Tahir A. and Naumann M. (eds): *Peripheralization: The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*. Wiesbaden: Springer VS, 2013, pp. 302–317.

14 Paul Krugman, *Geography and Trade*, MIT Press, 1991, 156 p.

15 Philippe Askenazy, Philippe Martin, « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 20, février 2015.

16 Sandrine Berroir, Sylvie Fol, Christophe Quéva, Frédéric Santamaria, « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo*, 3, 2019.

17 Romain Pasquier, « Les fractures territoriales en France : construction d'un problème public », *Les Cahiers Français*, N° 402, 2017, pp. 2-3.

18 Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, Paris, PUF, 2015, 88 p.

19 Les conférences POPSU se sont fait l'écho de ce débat, avec notamment les contributions de Magali Talandier et d'Olivier Bouba-Olga.

20 Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique*, 136, 2014, pp. 919-942.

21 Sophie Baudet-Michel, (dir.), *La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine*, Rapport de recherche pour le CGET et la CDC, 2019, 208 p.

22 Pour illustrer cette tendance, on notera que sur les 59 villes qui ont vu la disparition totale de leurs lits hospitaliers (et donc la fermeture de l'établissement) entre 2000 et 2016, 90 % comptent moins de 17 000 habitants (Baudet-Michel et al., 2019).

23 François Taulelle (dir.), "Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux", *Sciences de la Société*, 86, 2012, Toulouse.

Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow, François Taulelle (coord.), *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Presses universitaires de Rennes, 2017, 254 p.

24 Francesca Artioli, « Les politiques du retrait territorial de l'État : Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, 1/1, 2017, pp. 81-106.

25 Le rapport De Legge met ainsi en évidence le fait que les différents ministères ont programmé les fermetures de services sans se concerter et que la mise en œuvre de la RGPP, réalisée « en silo », n'a pas pris en compte les effets de ces recompositions sur les territoires concernés, en particulier ceux qui ont cumulé de nombreuses fermetures, à l'image de la ville de Joigny ou de celle de Châlons-en-Champagne.

Dominique De Legge, « *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires* », Rapport d'information pour le Sénat, n° 666 (2010-2011) fait au nom de la Mission commune d'information RGPP, déposé le 22 juin 2011.

26 Rémi Dormois, Sylvie Fol, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*, 27 mars 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France.html>.

Rémi Dormois, Sylvie Fol, Marie Mondain, « L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France ? »,

(à paraître), in Vincent Béal, Max Rousseau, *Stratégies urbaines alternatives dans les villes en décroissance*.

27 On peut citer, par exemple, la conférence organisée par l'Union sociale pour l'habitat au Creusot le 23 juin 2015 sur les territoires en décroissance.

28 IGF, CGEDD, *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Rapport pour l'Inspection générale des finances et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 2016.

29 Rémi Dormois, Sylvie Fol, Marie Mondain, « L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France ? », (à paraître), in Vincent Béal, Max Rousseau, *Stratégies urbaines alternatives dans les villes en décroissance*.

30 Aurélien Delpirou, « Action Cœur de ville : une réponse en trompe-l'œil à la crise des villes moyennes ? », *Métropolitiques*, 28 octobre 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Action-coeur-de-ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>.

Sonia Dinh, *Revitaliser les centres-villes dans les villes moyennes : enjeux et « bonnes pratiques. Un regard comparatif à partir des villes moyennes du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais : Béthune, Lens, Douai et Valenciennes »*, Mémoire de Master 2, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, 217 p.

31 Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti, « *La dynamique économique des territoires français : de l'obsession métropolitaine à la prise en compte de la diversité des configurations territoriales* », 8ème journées internationales de la Proximité, mai 2015, Tours. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01183470>.

Marc Brunetto, Denis Carré, Nadine Levratto, Luc Tessier, *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, Rapport de recherche pour France Stratégie, le CGET et la CDC, 2018, 70 p.

32 Magali Talandier, « Les villes moyennes, des espaces privilégiés de la consommation locale », *Métropolitiques*, dossier « Villes moyennes », 2014, URL :

<http://www.metropolitiques.eu/Les-villes-moyennes-des-espaces.html>.

33 Magali Talandier, Valérie Jousseau, « Les équipements du quotidien en France : un facteur d'attractivité résidentielle et de développement pour les territoires ? », *Norois*, 1/2013, 226, 2013, pp. 7-23.

34 Il y a cependant un décalage entre les sondages qui montrent que les villes petites et moyennes sont plébiscitées dans les choix résidentiels déclarés des Français et la réalité des mobilités résidentielles qui n'est pas particulièrement favorable, en tendance, aux villes de petite taille (sauf lorsqu'elles sont proches des métropoles).

35 Mario Carrier, Christophe Demazière, « La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2012/2, pp. 135-149.

Christophe Demazière, « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », *Métropolitiques*, dossier « Villes moyennes », 2014/1.

36 Frédéric Santamaria, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, 223/2, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 13-30.

37 Vincent Béal, Max Rousseau, « Alterpolitiques ! », *Métropoles*, 2014, URL : <http://metropoles.revues.org/4948>

38 Vincent Béal, Sylvie Fol, Max Rousseau, « De quoi le 'smart shrinkage' est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines », *Géographie, économie, société*, 2016, 18/2.

39 Yoan Miot, Max Rousseau, « Décroître pour survivre ? Démolitions et transition énergétique à Vitry-le-François », *Métropolitiques*, 29 juin 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Decroitre-pour-survivre.html>.

40 Laure Dumaître, « Les petites villes face à la décroissance. Les cas de Joinville et Langres en Haute-Marne », 2016, Mémoire de Master 2, Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne

Sylvie Fol, Yoan Miot, « Des villes condamnées à la décroissance ? Mise à l'agenda de la décroissance urbaine et stratégies locales dans cinq villes de Champagne-Ardenne »,), in Vincent Béal, Max Rousseau, *Stratégies urbaines alternatives dans les villes en décroissance*, (à paraître).

41 Vincent Béal, Max Rousseau, « Alterpolitiques ! », *Métropoles*, 2014 URL : <http://metropoles.revues.org/4948>.

42 François Taulelle (dir.), « Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux », *Sciences de la Société*, 86, 2012, Toulouse.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Francesca Artioli, « Les politiques du retrait territorial de l'État : Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, 1/1, 2017, pp. 81-106.

Sophie Baudet-Michel, (dir.), *La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine*, Rapport de recherche pour le CGET et la CDC, 2019, 208 p.

Vincent Béal, Sylvie Fol, Max Rousseau, « De quoi le 'smart shrinkage' est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines », *Géographie, économie, société*, 18/2, 2016.

Sandrine Berroir, Sylvie Fol, Christophe Quéva, Frédéric Santamaria, « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo*, 3, 2019.

Mario Carrier, Christophe Demazière, « La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2012/2, pp. 135-149.

Nicolas Cauchi-Duval, Frédérique Cornuau, Mathilde Rudolf, « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*, 2017, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France,1093.html>.

Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow, François Taulelle (coord.), *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Presses universitaires de Rennes, 2017, 254 p.

Aurélien Delpirou, « Action Cœur de ville : une réponse en trompe-l'œil à la crise des villes moyennes ? », *Métropolitiques*, 28 octobre 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Action-coeur-de-ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>.

Rémi Dormois, Sylvie Fol, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*, 27 mars 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France.html>.

Paul Gourdon, Anne Bretagnolle, Marianne Guérois, Antonin Pavard, « Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? Comparaison des trajectoires démographiques à l'échelle européenne (1961-2011) », *Belgeo*, 3, 2019

Elie Guéraud, *Ascension et fragilisation d'une petite bourgeoisie culturelle. Une enquête ethnographique dans une ville moyenne en déclin*, Thèse de doctorat, Université Paris-Descartes, 2018, 519 p.

Yoan Miot, Max Rousseau, « Décroître pour survivre ? Démolitions et transition énergétique à Vitry-le-François », *Métropolitiques*, 29 juin 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Decroitre-pour-survivre.html>.

Frédéric Santamaria, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, 223/2, 2012, pp. 13-30.

Magali Talandier, Valérie Jousseau, « Les équipements du quotidien en France : un facteur d'attractivité résidentielle et de développement pour les territoires ? », *Norois*, 226/1, 2013, pp. 7-23.

François Taulelle (dir.), « Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux », *Sciences de la Société*, 86, 2012, Toulouse.

Loïc Vadelorge, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, 77/3, pp. 29-44, 2013.

Manuel Wolff, Sylvie Fol., Hélène Roth, Emmanuelle Cunningham-Sabot, « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo*, document 661, 2013, URL : <http://cybergeo.revues.org/26136>.

Manuel Wolff, Thorsten Wiechmann, « Urban growth and decline: Europe's shrinking cities in a comparative perspective 1990-2010 », *European Urban and Regional Studies*, 25/2, 2018, pp. 122-139.

Sylvie Fol,

est professeure d'aménagement et d'urbanisme à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre du laboratoire Géographie-Cités. Ses recherches, centrées sur l'analyse des inégalités socio-spatiales, portent sur les transformations des territoires de banlieue, les inégalités de mobilité, les villes en décroissance et les processus de dévitalisation des villes petites et moyennes. Elle fait partie du comité de rédaction de la revue *Géographie, économie, société*. Elle est membre du conseil de l'Observatoire des territoires (Agence nationale de la cohésion des territoires).

Elle est l'auteure de plusieurs ouvrages, articles et rapports. Parmi les plus récents, on peut citer : V. Béal, P. Cary, S. Fol, M. Rousseau, « Attendre la croissance ou anticiper la décroissance, quelles stratégies pour les *shrinking cities* ? », Introduction au numéro spécial *Géographie, économie, société*, vol. 1-2, 2019

S. Berroir, S. Fol, C. Quéva, F. Santamaria, « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgé*, vol. 3, 2019

V. Béal, S. Fol, Y. Miot, M. Rousseau, « Varieties of right-sizing strategies : comparing degrowth coalitions in French shrinking cities », *Urban Geography*, vol. 40 (2), 2019, pp. 192-214

**PLATEFORME D'OBSERVATION
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES**

Plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense – Paroi Sud

Ministère de la Transition écologique et solidaire

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec
les Collectivités territoriales

92055 La Défense Cedex

+ 33 (0)1 40 81 24 37

Directrice de la publication :

Hélène Peskine

Directeur du Programme POPSU :

Jean-Baptiste Marie

Coordination :

Bénédicte Bercovici, Christophe Perrocheau, Aurore Meyfroidt

Impression :

Sipap-Oudin

Conception graphique en logiciels libres :

Figures Libres / Maud Boyer et Sandrine Ripoll

Typographies :

Open Sans, Steve Matteson

Ostrich Sans, Tyler Finckn

Volkorn, Friedrich Althausen

2020

ISBN 978-2-11-138186-5

ISSN 2609-3405

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – POPSU – met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et évolutions associées aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion.

www.popsu.archi.fr

www.urbanisme-puca.gouv.fr



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture