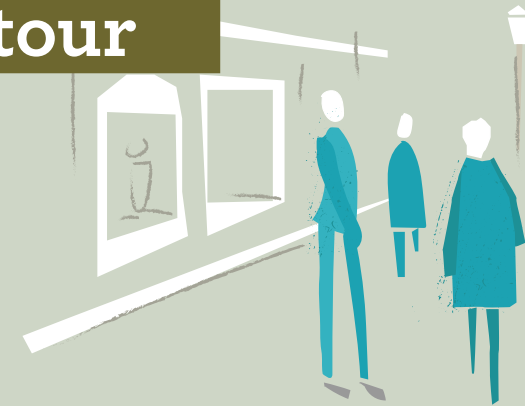


Achille Warnant

Les villes
moyennes
sont de
retour



Préface de David Djaïz

Les villes moyennes sont de retour

Achille Warnant

Les villes

moyennes

sont de

retour

Préface de David Djaïz

PRÉFACE

David Djaïz

En septembre 2017, la Fondation Jean-Jaurès a décidé d'engager un cycle de conférences, d'auditions et de réflexions autour de la revitalisation des villes moyennes en raison de la mise à l'agenda politique, médiatique et académique du sujet¹. Celui-ci reposait sur trois aspects :

- tout d'abord, un *souci*, celui de continuer à concilier l'aspiration unitaire constitutive de notre République et de notre pays avec son irréductible diversité territoriale et humaine ;
- ensuite, une *conviction* : celle que les villes moyennes constituent un ressort profond du pays, de son identité, et qu'il est plus pertinent de poser le problème de la crise des territoires en s'intéressant à ses villes qu'en parlant sans discernement d'une « France périphérique » dont on a du mal à voir à quelle réalité géographique elle correspond ;
- enfin, une *ambition* : celle, à travers le laboratoire des villes moyennes, de renouveler les instruments de l'aménagement du territoire, avec une conception de l'État stratège qui ne soit ni celle de l'État aménageur centralisé des Trente Glorieuses, ni celle de l'État abstentionniste de la théorie fantasmée du « ruissellement territorial ».

1. Ce cycle a donné lieu, entre janvier et juin 2018, à six rencontres auxquelles ont participé quatorze intervenants comprenant trois élus (un sénateur, un député, un maire), deux journalistes, un institutionnel, quatre universitaires, trois consultants et un expert associé à la Fondation Jean-Jaurès. Les noms sont détaillés dans les remerciements.

David Djaïz est haut fonctionnaire et enseignant à Sciences Po. Il est l'auteur de *Slow démocratie. Comment maîtriser la mondialisation et reprendre notre destin en main* (Allary, octobre 2019).

Achille Warnant est doctorant en géographie à l'École des hautes études en sciences sociales (Géographie-cités).

S'intéresser aux villes moyennes équivalait à mettre d'emblée un pied dans la diversité française. Quoi de commun entre Béziers, Alençon et Agen ? Nevers, Douai et Gap ? Ces villes appartiennent toutes à la strate des villes moyennes (entre 20 000 et 50 000 habitants) qui regroupent un quart de la population des aires urbaines françaises et un cinquième de l'emploi total métropolitain, mais chacune s'enracine dans un environnement spécifique ainsi que dans une histoire singulière.

Pourtant, les villes moyennes ont été le pilier de la construction de la nation unitaire. D'abord lieux de concentration de toutes les fonctions productives sous l'Ancien Régime, des commerçants, des artisans, des professions libérales, elles ont été, sous la Révolution, le fer de lance du quadrillage administratif du pays puisqu'elles s'identifient peu ou prou à ce que l'on a appelé « la France des préfetures ».

Il apparaît que les villes moyennes sont le point d'équilibre entre les forces centralisatrices et les forces centrifuges à l'œuvre dans notre République. Dans un contexte de désaffiliation sociale grandissante, le souci des villes moyennes paraît primordial pour préserver les équilibres du pays.

L'essai d'Achille Warnant constitue le fruit de ces réflexions engagées à la Fondation. Il réussit à articuler les résultats de travaux universitaires – à la croisée de la géographie urbaine, de l'histoire, de l'économie, de la démographie et de la sociologie – avec une expérience des politiques publiques, conduites par les collectivités territoriales aussi bien que par l'État dans ces territoires. Il offre une vision lucide et réaliste, loin des représentations fantasmées sur la « métropolisation » ou la « France périphérique » qui forment en réalité les deux faces d'une même médaille, celle de l'ignorance de la diversité des territoires.

Achille Warnant, dans le sillage des intervenants ayant participé aux rencontres organisées par la Fondation Jean-Jaurès, revendique ainsi de porter sur ces villes un regard nuancé. Elles ne forment pas un bloc monolithique, mais s'intègrent dans des « systèmes territoriaux » hétérogènes. Cela justifie une action publique différenciée qui s'apparente à un travail de dentelle. Certains

symptômes et défis transversaux, quoique d'intensité variable, apparaissent néanmoins très clairement au fil de sa réflexion : la dévitalisation commerciale des centres, l'étalement urbain, l'urgence de la transition écologique...

Pour toutes ces raisons, il était devenu nécessaire et urgent de remettre les villes moyennes « sous les feux des projecteurs ». Espérons que ce petit essai y contribuera.

INTRODUCTION

LE CAS ROBERT MÉNARD À BÉZIERS

30 mars 2014. « Robert Ménard est ce soir le nouveau maire de Béziers », annonce David Pujadas qui anime sur France 2 la soirée électorale du second tour des élections municipales. La nouvelle fait l'effet d'une douche froide sur les invités, élus de tous bords, présents sur le plateau. Parmi eux, la présidente du Front national, Marine Le Pen, est la seule à afficher un large sourire. La victoire de l'ancien dirigeant de Reporters sans frontières avec près de 47 % des voix, soutenu à cette occasion par un attelage hétéroclite de partis situés à l'extrême droite de l'échiquier politique, parmi lesquels le Front national, n'est pourtant pas complètement une surprise. Depuis plusieurs semaines déjà les sondages signalaient l'avance considérable de Robert Ménard sur ses adversaires de droite comme de gauche. Une avance qu'Élie Aboud (UMP), le successeur désigné par le maire sortant, l'indéboulonnable Raymond Couderc en poste depuis 1995, n'est jamais parvenu à rattraper.

Si Marine Le Pen semble si satisfaite, c'est que Béziers, avec ses 76 000 habitants, n'est pas une ville comme les autres pour le Front national. Sur les 14 communes (sur près d'un millier comptant plus de 10 000 habitants...) qui ont porté ce soir-là des maires étiquetés FN ou soutenus par le parti, Béziers est de loin la plus importante. La prise de la sous-préfecture de l'Hérault, deuxième commune du département après Montpellier, est donc éminemment symbolique. Dès lors, la question est sur toutes les lèvres... Comment a-t-on pu en arriver là ? Car les adversaires de Robert Ménard ont

beau compter, recompter, scruter et analyser les chiffres de ce scrutin, difficile de ne pas y voir un véritable plébiscite en faveur de l'ex-journaliste. Certes, la ville est habituée aux coups de théâtre et aux alternances politiques : elle a été successivement UDF puis PCF dans les années 1970, RPR dans les années 1980, PS dans les années 1990 avant d'être reconquise durablement par la droite à l'aube des années 2000. Mais l'instabilité politique, par ailleurs toute relative, n'apporte pas une explication suffisamment convaincante pour expliquer à elle seule l'évènement. Alors quels facteurs ont présidé à cette victoire de l'extrême droite ?

D'abord, et c'est indéniable, Robert Ménard a su mener campagne efficacement. Il aurait commencé à arpenter le terrain dès 2012, et pendant près de dix-huit mois il aurait personnellement visité près de « 18 000 foyers », rapporte un journaliste du *Midi libre*¹. Sur le fond également, le candidat marque les esprits. Son discours ouvertement antisystème répond à une attente, comme l'a bien montré Nicolas Lebourg, chercheur associé au Centre d'études politiques de l'Europe latine. Dans une note publiée quelques semaines avant le scrutin par le Huffington Post, en partenariat avec la Fondation Jean-Jaurès, et intitulée *Béziers : le vote FN comme refus du déclin*² ?, le politiste rappelle que la cité fait face à un double défi, démographique d'abord, économique ensuite. De 1975 à 1999, la ville s'est vidée progressivement de sa classe petite-bourgeoise de fonctionnaires et a perdu près de 15 000 habitants³. Les uns ont rejoint de grandes villes, Montpellier, Toulouse ou Paris, les autres se sont installés en périphérie. En conséquence, la vacance commerciale et résidentielle s'est envolée et le parc locatif s'est considérablement dégradé, en particulier dans le centre-ville. Le taux de pauvreté atteint désormais 33,6 %, plus du double de son niveau national (14,3 %)⁴.

Dans ce contexte, les propositions de Robert Ménard contre l'insécurité, celles cherchant à redonner une fierté identitaire aux Biterrois (notamment

en réaménageant le centre-ville), sa volonté de lutter contre le chômage des jeunes et sa proposition de baisser les impôts locaux ont permis de séduire un large électorat. En d'autres mots, analyse Nicolas Lebourg, faire campagne sur le déclin en mettant l'accent « sur la nécessité de redonner une cohérence à un territoire » plutôt que sur « des positionnements idéologiques⁵ » s'est révélé une stratégie payante pour conquérir la mairie.

DERRIÈRE LE FN, LA VAGUE BLEUE

Derrière ce cas emblématique, beaucoup d'autres villes ont connu une alternance lors des élections municipales de 2014. Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, dans un article publié dans la *Revue française d'administration publique* en 2015, a analysé 260 villes de plus de 30 000 habitants⁶. Il montre que 64 d'entre elles ont connu une alternance lors de ces élections. Parmi elles, 62 villes, soit l'écrasante majorité, sont passées de la gauche à la droite, l'extrême droite ne profitant finalement qu'à la marge de cette nouvelle donne électorale. Dans ce contexte, la part de ces communes détenues par la droite est passée de 40 % à plus de 60 % entre 2008 et 2014, tandis que le Parti socialiste perdait, dans le même intervalle, près de la moitié de ses mairies.

Si cette recomposition du pouvoir politique local trouve en partie son explication dans un contexte national défavorable à la gauche, dans un moment où le Parti socialiste, alors au gouvernement, semble très impopulaire, les nombreuses alternances de 2014 reposent également sur d'autres raisons, plus locales. Comme s'attachent à le démontrer à ce sujet les politistes Richard Nadeau, Martial Foucault, Bruno Jérôme et Véronique

1. « Béziers : l'analyse du séisme "Ménard" », *Midi libre*, 1^{er} avril 2014.

2. Nicolas Lebourg, *Béziers : le vote FN comme refus du déclin ?*, Paris, Fondation Jean-Jaurès/Huffington Post, 13 février 2014.

3. *Ibid.*

4. Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Cmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 1^{er} janvier 2019.

5. Nicolas Lebourg, *op. cit.*

6. Luc Rouban, « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 », *Revue française d'administration publique*, n° 154, 2015.

Jérôme-Speziari dans un ouvrage éclairant⁷, les résultats des élections municipales dépendent de facteurs politiques, sociodémographiques et économiques aussi bien nationaux que locaux. La proportion de résidents en HLM, la performance économique ou financière des maires et la stratégie politique qu'ils déploient pour assurer leur réélection sont ainsi des facteurs déterminants pour expliquer le succès ou la défaite d'un candidat, mais également pour comprendre pourquoi, quelle que soit la situation nationale, certaines équipes sont systématiquement reconduites.

À en croire ces travaux, la défaite de nombreux édiles socialistes en 2014 résulterait donc en grande partie de la paupérisation des villes concernées ; paupérisation qui apparaît, aujourd'hui, électoralement plutôt favorable à la droite, voire dans certains cas à l'extrême droite, comme ce fut le cas à Béziers, donc, mais aussi à Hayange ou à Hénin-Beaumont. C'est aussi ce que pense Luc Rouban, qui montre que « la victoire des candidats de droite est souvent associée à des thématiques touchant à la vie commerciale en centre-ville, délaissée au profit de l'urbanisation en périphérie⁸ ». La requalification du patrimoine ancien dégradé est également un thème fédérateur de ce côté de l'échiquier politique. Cela peut expliquer pourquoi les alternances ont été si nombreuses dans les villes moyennes en déclin détenues par la gauche⁹.

COMMENT LES VILLES MOYENNES SONT REVENUES SOUS LES FEUX DES PROJECTEURS

C'est ainsi que les villes moyennes ont fait leur grand retour dans le débat public. Elles qui furent longtemps laissées de côté, hors des écrans radars, y ont fait leur réapparition par un « effet de surgissement », pour reprendre une formule du géographe Frédéric Santamaria¹⁰, en raison de la détérioration de la situation économique, sociale et démographique dans un nombre important d'entre elles (envolée de la vacance commerciale et résidentielle, baisse accélérée de la population, forte hausse du chômage, etc.). Dans ce contexte, le scrutin de 2014 a servi d'indicateur, le nombre important d'alternances dans ces territoires venant souligner l'ampleur de leurs difficultés.

Mais, si la crise des villes moyennes isolées des métropoles, des océans, des montagnes et des frontières a été récemment médiatisée (on pense ici en particulier au succès du livre du journaliste indépendant Olivier Razemon *Comment la France a tué ses villes*¹¹), elle trouve son origine dès les années 1970 au moment du choc pétrolier. À l'époque, et dans les deux décennies qui ont suivi, les politiques publiques mises en place, notamment dans le cadre de la décentralisation, ont limité la fragilisation de ces territoires en leur assurant des fonctions territoriales fortes. Mais, dès la fin des années 1990 et plus encore dans les années 2000, l'abandon de l'objectif d'égalisation des territoires et l'intensification de la crise économique ont, comme nous aurons l'occasion de le montrer, accéléré leur décrochage.

Après les débats autour des thèses controversées de l'essayiste Christophe Guilluy et de son concept de « France périphérique¹² », place donc aux débats

7. Richard Nadeau, Martial Foucault, Bruno Jérôme et Véronique Jérôme-Speziari, *Villes de gauche, villes de droite. Trajectoires politiques des municipalités françaises de 1983 à 2014*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

8. Luc Rouban, « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 », *Revue française d'administration publique*, 2015/2 (n° 154), pp. 377-390.

9. À l'inverse, cela peut expliquer pourquoi les grandes villes détenues par la gauche restées dynamiques sur les plans économique et démographique ont plutôt bien résisté sur le plan politique. Paris, Lille, Lyon, Nantes, Rennes ou Strasbourg sont par exemple demeurées dans le giron du Parti socialiste tandis que les rares défaites peuvent s'expliquer par la faible implantation des socialistes, comme dans le cas de Toulouse, qu'ils administraient depuis seulement 2008. Une sorte d'accident au regard de l'histoire politique locale, alors que la municipalité était ancrée à droite depuis 1971.

10. Intervention de Frédéric Santamaria à la Fondation Jean-Jaurès le 27 mars 2018.

11. Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*, Paris, Rue de l'échiquier, 2016.

12. Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Paris, Flammarion, 2013 [2010]. Pour un retour sur la notion et sur les controverses qui ont accompagné son émergence dans le débat public, se reporter à Aurélien Delpirou et Achille Warnant, « La France périphérique un an après : un mythe aux pieds d'argile », *AOC le média* (en ligne), 12 décembre 2019.

sur « la crise des villes moyennes¹³ ». Une crise qui touche avant tout les villes-centres¹⁴, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons, qui pose la question de l'accès de chacun à la centralité et aux fonctions qu'elle assure.

Ainsi, les villes moyennes sont d'abord de retour sous la forme d'un *problème* à la fois démographique, économique et social, mais également, plus récemment, sous la forme d'une *solution*, l'idée selon laquelle ces villes peuvent être utiles au développement et à l'équilibre du territoire faisant peu à peu son chemin. Solution pour relier les territoires les uns aux autres, pour imaginer d'autres formes de développement, mais surtout pour que chacun puisse, à chaque endroit du territoire national, accéder à des services publics de qualité. Penser l'avenir de ces villes c'est donc aussi, en creux, penser l'avenir de l'ensemble du pays.

DE QUOI LES VILLES MOYENNES SONT-ELLES LE NOM ?

19 septembre 2017. Ce soir-là, une foule de curieux s'est donné rendez-vous au 12 cité Malesherbes, dans le nord de la capitale. La Fondation Jean-Jaurès y accueille un débat autour du livre du journaliste Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*¹, consacré à la dévitalisation des villes petites et moyennes. Sont présents sur l'estrade, en plus du premier concerné, le maire d'Agen, Jean Dionis du Séjour, ainsi que l'essayiste et haut fonctionnaire David Djaïz, chargé d'animer la discussion. Le public, mélange hétéroclite de journalistes, d'élus locaux, de militants, de chercheurs et de professionnels de l'aménagement, souhaite mettre un visage sur l'un de ceux qui ont fait émerger dans le débat public « la crise des villes moyennes ».

« Ici, à Paris, je rencontre régulièrement des décideurs et des journalistes qui ne connaissent pas forcément ces territoires », explique Olivier Razemon, micro en main, pour justifier le fait que le sujet n'a pas été mis à l'agenda plus tôt. Car, dans les villes concernées, les élus locaux sont réticents à admettre leurs difficultés : « Il n'y a pas beaucoup de maires qui ont envie de dire que chez eux il y a beaucoup de commerces et de logements vacants et que de nombreux services ont été démenagés en périphérie. » Mais l'aggravation de la situation les oblige désormais à reconnaître les problématiques qui les concernent. Difficile, en effet, de continuer à nier la hausse de la vacance commerciale et résidentielle, de minorer la paupérisation du centre de ces villes ou bien encore de continuer de fermer les yeux devant les dégâts provoqués par

13. On pense aux unes consacrées au sujet ces dernières années par des médias aussi divers que *Le Monde*, *Libération*, *Alternatives économiques* ou encore *L'Opinion*.

14. La ville-centre est la commune centrale (dans ses limites administratives) et généralement la plus peuplée de l'agglomération à qui elle a donné naissance. Elle ne doit pas être confondue avec le centre-ville, qui désigne généralement le cœur historique d'une ville.

15. Olivier Razemon, *op. cit.*

l'étalement urbain². « Aujourd'hui, ce n'est plus seulement Mulhouse et Béziers, c'est aussi Saint-Brieuc, Cahors ou La Roche-sur-Yon ! » En d'autres mots, la crise des villes moyennes s'est généralisée et, à observer l'assistance ce soir-là, le sujet intéresse désormais bien au-delà des habitants des territoires concernés.

VILLES MOYENNES RECHERCHENT DÉFINITION DÉSESPÉRÉMENT

Mais de quelles villes parle-t-on exactement ? Comme s'attachent à le souligner de nombreux observateurs, qu'ils soient universitaires, élus ou simples citoyens, les villes moyennes sont plus diverses que l'on a tendance à le croire. « Nos villes moyennes sont loin de constituer un tout homogène », prévenait ainsi Jean-Benoît Albertini, alors commissaire général à l'égalité des territoires, en introduction d'un ouvrage consacré au sujet publié par son institution en 2018³. Il ajoutait à raison que « 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 » quand d'autres apparaissent « plus vulnérables, cumulent les indicateurs de fragilité et risquent de “décrocher” des systèmes territoriaux⁴ ». Il rappelait également que ces villes moyennes connaissent des situations géographiques et des configurations territoriales variées. Le fait qu'elles se trouvent à proximité d'une zone frontalière, d'un espace maritime, d'une zone de montagne ou bien au cœur de vastes plaines, en lien ou non avec une métropole, plus ou moins bien insérées dans une intercommunalité... « influe de manière différenciée sur leur développement⁵ ».

Si les villes moyennes présentent des profils si différents, c'est aussi qu'il est difficile de les caractériser. « Objet réel non identifié⁶ », comme l'appelait le géographe Roger Brunet, la ville moyenne, coincée entre les métropoles d'un côté, qui concentrent l'essentiel du pouvoir politique et des unités de production, et la ruralité de l'autre, qui continue d'occuper une place symbolique très importante, malgré son recul dans la contribution au PIB, peine à recevoir une définition homogène et consensuelle. Ainsi, il n'est pas anodin de constater que ni Roger Brunet, dans *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique*⁷, ni Jacques Lévy et Michel Lussault, dans leur *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*⁸, ne prennent la peine de définir ce qu'est une ville moyenne alors que tous les trois dissertent longuement sur ce qu'est le rural ou ce que recouvre la notion de métropole. Quant au géographe Pierre George, autre référence de la discipline, il définissait dans les années 1970 la ville moyenne par opposition à d'autres territoires, plus grands ou plus petits, sans que l'on sache très bien ce qui caractérise ces territoires : « Ville occupant par le nombre de ses habitants, par ses dimensions, par ses fonctions et surtout par ses modes et ses rythmes de vie, une situation intermédiaire entre les métropoles régionales et les petites villes⁹ ».

La question paraît d'autant plus délicate à traiter qu'elle serait, à en croire le géographe Michel Michel, « insignifiante » en ce sens que les chercheurs, quelle que soit leur discipline d'origine, emploient peu l'expression de « ville moyenne » et dans des contextes historiques, thématiques ou spatiaux très différents, nourrissant ainsi une forme de confusion¹⁰. On s'en doute, la ville moyenne asiatique n'est pas la ville moyenne française et la ville moyenne de

6. Roger Brunet, « Villes moyennes, point de vue de géographe », in Gougo Commerçon, *Villes moyennes. Espace, société, patrimoine*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1998.

7. Roger Brunet, Robert Ferras et Hervé Théry, *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique*, 3^e édition, Paris, Reclus / La Documentation française 2012 [1992].

8. Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013.

9. Pierre George et Fernand Verger, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Presses universitaires de France, 2009 [1970].

10. Michel Michel, « Ville moyenne, ville-moyen », *Annales de géographie* (n° 478), novembre-décembre 1977, pp. 641-685.

2. On parle d'« étalement urbain » lorsque la superficie d'une ville augmente et que la densité de population baisse.

3. CGET, *Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, Paris, La Documentation française, 2018.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

l'Ancien Régime n'est pas celle du XXI^e siècle, ce qui n'empêche pas les uns et les autres d'employer indifféremment le qualificatif à propos de villes n'ayant parfois pas grand-chose en commun. C'est notamment ce que dénonce l'économiste Olivier Bouba-Olga, qui considère cette catégorisation comme trop « vague » et trop « englobante » pour qu'il soit pertinent de la mobiliser au-delà de l'observation statistique, qui nécessite de prendre de sérieuses précautions¹¹. De fait, il existe de nombreuses raisons pour lesquelles la notion de « ville moyenne » est condamnée à demeurer incertaine et insatisfaisante. Elle est instable dans le temps et d'une aire culturelle à l'autre, et c'est la comparaison avec les autres villes appartenant à un même système urbain qui détermine son emploi. Cette dénomination repose alors davantage sur l'intuition que sur le raisonnement, comme l'avance Joseph Lajugie dans un livre publié en 1974 traitant du sujet¹².

Cependant, les villes moyennes, de la même façon que l'ensemble des villes, peuvent être définies à grands traits à partir de leur taille, de leurs fonctions, de leurs caractéristiques socioéconomiques et des représentations qu'elles suscitent. Ainsi, le géographe Frédéric Santamaria explique qu'elles peuvent être considérées comme des villes de taille intermédiaire, entre 20 000 et 200 000 habitants, qui accueillent des services publics et privés rayonnant au-delà de l'échelon strictement local. Préfecture ou sous-préfecture, « pendant des départements¹³ », selon l'expression du géographe Daniel Béhar, la ville moyenne est ainsi un maillon essentiel du système territorial français.

De son côté, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-Datar) retient de ces définitions les deux dimensions qui reviennent systématiquement « exclusivement ou conjointement », à savoir l'importance de la population et la qualité des fonctions¹⁴. L'organisme public dresse ainsi une définition des villes moyennes à partir d'un croisement statistique fondé sur

11. Intervention à la Fondation Jean-Jaurès le 15 janvier 2018.

12. Joseph Lajugie, *Les Villes moyennes*, Paris, Éditions Cujas, 1974.

13. « La triple crise des villes moyennes », interview vidéo pour Xerfi Canal le 13 février 2018.

14. CGET, *op. cit.*

les aspects suivants : il s'agit d'une unité urbaine de plus de 20 000 habitants de type « grand pôle urbain » au sens de l'Insee¹⁵, non incluse dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles. En y ajoutant les chefs-lieux des six départements n'ayant pas d'unité urbaine de plus de 20 000 habitants, le CGET recense 203 villes moyennes, dont 191 en métropole et 12 dans les départements et régions d'outre-mer, dans lesquelles vivent environ 15 millions d'habitants, soit près du quart de la population française¹⁶.

LES DEUX ÂGES D'OR DES VILLES MOYENNES DE 1789 À NOS JOURS

Bien que ces villes soient aujourd'hui victimes d'une « crise de vocation¹⁷ », selon les mots de Nicolas Rio, chercheur en science politique et consultant en stratégies territoriales, elles ont connu leur heure de gloire à deux reprises, d'abord grâce aux effets conjugués de deux révolutions, l'une politique en 1789 et l'autre industrielle tout au long du XIX^e siècle, puis, plus tard, grâce à l'action volontariste de l'État gaulliste durant les décennies d'après-guerre.

Après avoir émergé, timidement, dès le XVII^e siècle en parvenant à capter une partie de la noblesse des campagnes, quand celle-ci ne partait pas directement pour Paris, les villes moyennes ont acquis, à l'issue de la révolution de 1789, et avec la création des départements l'année suivante, une stature nouvelle. Résultat d'un compromis historique entre d'une part la rationalité géométrique, défendue à l'Assemblée nationale par le comité de Constitution, inspirée des écrits de Condorcet, et, d'autre part, les desseins,

15. L'Insee considère qu'un grand pôle urbain est « une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain ». L'institution distingue également « des moyens pôles-unités urbaines de 5 000 à 10 000 emplois et les petits pôles-unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois ».

16. CGET, *op. cit.*

17. Nicolas Rio, « Les villes moyennes (1/3) : une crise de vocation ! », Partie prenante (blog en ligne), 3 mai 2018.

plus modérés, présentés par Mirabeau, qui s'appuyait sur les découpages préexistants, le nouveau maillage administratif a explicité le rôle politique de ces villes en en faisant des chefs-lieux. Elles qui, selon les mots de l'urbaniste Priscilla De Roo, quadrillent le territoire « sur la base d'isochrones d'une journée de parcours à cheval¹⁸ » deviennent alors, avec les départements, l'expression géographique de l'égalité républicaine. Préfectures et sous-préfectures sont alors réparties sur le territoire conformément à l'idée que l'on se fait du jardin à la française.

Cette transformation, largement décrite par Alexis de Tocqueville en 1856 dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, marque les débuts du *premier âge d'or des villes moyennes*. Les débuts seulement car, conjointement au renforcement du maillage administratif, ces villes que le géographe Philippe Estèbe appelle « les enfants préférés de la République¹⁹ » bénéficient d'une seconde occasion de se développer avec la révolution industrielle. En effet, contrairement à ce qui peut s'observer ailleurs en Europe, en France, l'industrie privilégie les villes petites et moyennes ainsi que les espaces ruraux pour s'installer, là où se trouvent les sources d'énergie et la matière première : « L'industrie ferroviaire s'implante dans d'improbables bouts de ligne ; la sidérurgie suit les gisements, en Lorraine, au sud du Massif central ; la chimie s'installe au long des couloirs fluviaux ; le textile cherche l'eau, source d'énergie et commode égout d'évacuation des effluents²⁰. » Un peu partout sur le territoire, des villes petites et moyennes tirent parti de la situation. C'est le cas de Lens, du Creusot ou de Decazeville, qui profitent du charbon pour se développer, de Nevers, qui bénéficie d'une situation géographique favorable lui permettant de devenir un nœud ferroviaire relativement important, ou de Castres qui, grâce à la laine, développe une industrie textile d'envergure.

Le second âge d'or des villes moyennes intervient plus tardivement. Éclipsées au début du XX^e siècle et jusqu'au sortir de la guerre, les villes moyennes font

18. Priscilla De Roo, *Villes moyennes, villes d'intermédiation. Pour une diversité des modèles de développement urbain*, Paris, Datar, 2005.

19. Philippe Estèbe, « Petites villes et villes moyennes : une leçon des choses », *Tous urbains*, 2018/1 (n° 21), pp. 30-35.

20. *Ibid.*

leur grand retour dans les années 1960-1970. L'époque est alors au gaullisme modernisateur et à l'aménagement triomphant du territoire. En réaction à la centralisation parisienne jugée excessive, accusée par Jean-François Gravier, dans son célèbre ouvrage *Paris et le Désert français* (première édition en 1947)²¹, de nuire à la natalité et donc au développement du pays, le gouvernement s'emploie à résorber les écarts de développement entre les territoires. Pour ce faire, il mobilise une structure nouvellement créée : la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire à l'attractivité régionale (Datar). Rattachée au Premier ministre et porteuse d'une politique volontariste devenue priorité nationale, celle-ci amplifie les efforts de prospective et la décentralisation industrielle. Grâce à la mise en place d'un Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), s'ouvre alors une série de grands investissements structurels (autoroutiers et industriels).

Associées dans le récit national à des points d'équilibre, garants de l'égalité des territoires, les villes moyennes se voient accorder une attention privilégiée de la part de l'État. Au même titre que les villes nouvelles parisiennes et que les métropoles d'équilibre, elles constituent alors, explique le géographe Frédéric Santamaria, « un modèle alternatif aux problèmes engendrés par la croissance²² » et une solution partielle au gigantisme urbain. Le cadre de vie qu'elles proposent, jugé plus accueillant et plus agréable, est mis en avant. Mais, à l'aube des années 1970, ces villes connaissent d'importantes difficultés. Elles qui ont accueilli au cours des deux décennies précédentes une large part de la croissance démographique du pays peinent à faire face à l'arrivée de populations nouvelles : les logements et les services proposés ne suffisent plus.

Face à cette situation, l'État est contraint de réagir et lance en 1973 un plan pour les soutenir. Pilotés par la Datar, des « contrats de villes moyennes » sont alors proposés aux villes concernées avec à la clé, relève Priscilla De Roo, la mobilisation de moyens humains et financiers²³. L'objectif

21. Jean-François Gravier, *Paris et le Désert français*, Paris, Éditions du Portulan, 1947.

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

23. Priscilla De Roo, « Des charnières territoriales à conforter », *Revue Urbanisme* (n° 378), mai-juin 2011.

est essentiellement d'embellir les centres-villes et de requalifier les commerces de proximité (boulangeries, épiceries, drogueries, etc.). Cette politique, davantage tournée vers l'amélioration du cadre de vie que vers l'aménagement du territoire à proprement parler, est réorientée en 1976, en raison de la crise économique, vers la recherche de nouvelles activités industrielles et tertiaires grâce à des primes à l'installation, avant d'être abandonnée trois ans plus tard.

L'arrêt de cette politique marque certainement pour les villes moyennes la fin d'une époque. Certes, elles ont continué par la suite à structurer le territoire en constituant encore, très souvent, « le premier niveau de recours pour des services rares et stratégiques », comme le rappelle Priscilla De Roo²⁴. Il est également vrai qu'elles ont pu, durant les décennies suivantes, bénéficier d'un certain nombre de politiques publiques structurantes, comme le plan Université 2000 ou la refonte des cartes judiciaire et hospitalière, réalisée dans un premier temps à leur profit, aux dépens des villes plus petites. Mais les logiques de polarisation, de plus en plus marquées, remettent aujourd'hui en cause la fonction de ces territoires et contribuent à ce qu'il est convenu d'appeler « la crise des villes moyennes ».

RADIOGRAPHIE D'UNE FRANCE EN CRISE

« On n'a pas le temps de tergiverser, ici il y a urgence », affirme Denis Thuriot à propos de Nevers, la ville dont il a été élu maire en 2014 (LREM, ex-sans étiquette). Lui qui, lors de son élection, a fait de l'inversion de la courbe démographique une priorité reconnaît aujourd'hui que « la ville a besoin d'assistance¹ ». Depuis 1975, la préfecture de la Nièvre, longtemps fief du Parti socialiste, voit sa population diminuer. Elle qui compte aujourd'hui 33 000 habitants en a perdu près de 12 000 ces quarante ans dernières années, soit pas loin du tiers². Au dernier recensement, la décrue a d'ailleurs marqué un record historique, la ville ayant perdu en une année près d'un millier d'habitants³. La voici ramenée... à son niveau de 1936 !

Ainsi, à Nevers, comme ailleurs dans le département, la reprise économique se fait attendre. Les ménages susceptibles de contribuer fiscalement à la vie de la collectivité sont de moins en moins nombreux. Faute d'habitants, et en raison de la diminution de la contribution de l'État aux territoires, les services publics voient leurs effectifs se réduire quand ils ne disparaissent pas simplement. Parallèlement, et malgré l'action volontariste de la municipalité, les commerces peinent à réinvestir le centre-ville tandis que l'étalement urbain poursuit son œuvre.

Loin d'être un cas isolé, la situation que connaît Nevers aujourd'hui est partagée par de très nombreuses communes de taille équivalente, elles aussi

1. « Action cœur de ville – Denis Thuriot (Nevers) : "J'essaye de donner à la ville un rôle de capitale départementale" », Localtis, 20 décembre 2018.

2. Source : Insee, RP 1975-2016.

3. *Ibid.*

24. *Ibid.*

éloignées des grands pôles urbains, des espaces frontaliers et des zones présentant un important potentiel touristique. En cause, nous le verrons, la réorganisation des processus de production et l'évolution des modes de vie qui, dans un contexte d'accentuation de la mondialisation, bousculent la hiérarchie des territoires aux dépens de ces espaces, avec de nombreuses conséquences sur les villes moyennes concernées.

QUAND L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES A CESSÉ D'ÊTRE UN IDÉAL

Le 16 octobre 1973, en réaction à l'offensive militaire d'Israël dans la guerre du Kippour lancée dix jours plus tôt, plusieurs pays arabes membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), réunis au Koweït, annoncent un embargo sur les livraisons de pétrole destinées aux pays qui soutiennent Israël (au premier chef, les États-Unis). En quelques mois, le prix du baril s'envole, passant de 2,83 dollars en octobre 1973 à 11,65 dollars en janvier de l'année suivante⁴. C'est le choc pétrolier. « Un choc d'autant plus grand qu'il n'est pas un événement conjoncturel dans un marché volatil⁵ », comme le résume Gérard Vindt, historien et collaborateur régulier du mensuel *Alternatives économiques*.

Le modèle productiviste, sur lequel reposait la croissance depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, trouve pour la première fois ses limites. De quoi marquer la fin des Trente Glorieuses, caractérisée par l'explosion de la consommation pétrolière et du parc automobile. Peu à peu, et de plus en plus sûrement, les pouvoirs publics assistent, impuissants, à un phénomène nouveau, auquel ils n'étaient pas préparés : la stagflation économique, alliant faible croissance et augmentation rapide des prix. De 5,5 % en moyenne entre

1950 et 1974, la croissance du PIB tombe à 2,5 % en moyenne dans la décennie suivante, après une année de récession en 1975⁶.

Un peu partout dans l'Hexagone, des usines ferment leurs portes quand d'autres sont délocalisées vers des pays où la main-d'œuvre et la ressource sont bon marché. Les secteurs traditionnels, comme ceux du textile, de l'habillement ou de l'automobile, licencient massivement. La sidérurgie, également concernée, voit par exemple disparaître 62 000 emplois dans la seconde moitié des années 1970⁷. Sur la période, le chômage est en hausse rapide. Il passe de 2,7 % en 1973 à 3,4 % l'année suivante, puis augmente continuellement jusqu'en 1986, où il atteint 10,5 %⁸.

Le spectre de la grande crise de 1929 refait alors surface. Au-delà des cas emblématiques qui ont marqué la décennie, à l'image de la fermeture, par le géant français de la sidérurgie Usinor (devenu Arcelor), de ses usines à Thionville puis à Longwy en Lorraine et à Denain dans le Nord, l'ensemble des industries traditionnelles, ainsi que leurs sous-traitants, est concerné. Et si, en France, ce mouvement ne doit pas être exagéré⁹, il n'en demeure pas moins qu'à cette période, le recul de l'activité industrielle marque très profondément la structure de la société (l'industrie perd 36 % de ses effectifs entre 1980 et 2007, soit 1,9 million d'emplois, et la contribution de ce secteur au PIB passe de 24 % à 14 % sur la période¹⁰).

En réaction, Jacques Chirac, nommé à Matignon par Valéry Giscard d'Estaing à son arrivée à l'Élysée en mai 1974, tente de relancer l'économie grâce à de l'investissement public. Mais l'arrivée du gouvernement de Raymond Barre en 1976 marque un coup d'arrêt dans cette politique. Celui-ci fait le choix de la rigueur pour lutter contre l'inflation et les déficits. La

6. Insee (via Wikipédia : « Produit intérieur brut de la France »).

7. 39 000 emplois supplémentaires disparaissent au cours des années 1980, et 8 000 au cours des années 1990.

8. Insee, enquêtes Emploi (1973-1986).

9. 25 % des pertes d'emplois dans l'industrie entre 1980 et 2007 pouvant être, selon une note interne du Trésor, imputables à des manipulations statistiques, une partie des activités industrielles ayant été externalisée vers le secteur des services.

10. *Ibid.*

4. Gérard Vindt, « 1973 : le premier choc pétrolier », *Alternatives économiques* (en ligne), 1^{er} octobre 2018.

5. *Ibid.*

dette est contenue mais cette politique se solde par un échec. De 1974 à 1981, les prix doublent et la valse des étiquettes sur les étagères se poursuit. C'est pourquoi, à son arrivée au pouvoir en 1981, la gauche engage un plan ambitieux. Pour relancer l'économie et lutter contre le chômage, 10 milliards de francs sont injectés, soit l'équivalent de 1 % du PIB¹¹. Sur le front de l'emploi, les résultats sont mitigés mais la dette publique, jusqu'ici contenue, entame alors une ascension durable : 12,1 % en 1977, 24,7 % en 1982, 35,3 % en 1987, 41,4 % en 1992, 59,9 % en 1997, 63,2 % en 2003, 68,2 % en 2007¹².

À cette crise structurelle s'ajoute, en 2008, une crise conjoncturelle au moment du krach boursier. Pour sauver les établissements bancaires et, plus globalement, pour soutenir l'activité, les États, dont la France, ont très fortement recours à l'emprunt, érodant ainsi la confiance des prêteurs. Face à l'envolée des taux, confrontés à une crise de la dette, ils se voient contraints de tailler dans leurs dépenses et de repenser leurs stratégies de développement.

C'est dans ce contexte que l'idéal d'égalité des territoires comme principe structurant des politiques d'aménagement, auquel, nous dit le géographe Philippe Estèbe, tout le monde « au moins en paroles [...] se dit attaché¹³ », est réinterrogé. Cet idéal, selon lequel chaque citoyen doit pouvoir accéder aux mêmes services où qu'il se trouve sur le territoire français à un coût équivalent, est jugé obsolète par de nombreux chercheurs et décideurs, qui voient en lui une promesse intenable et coûteuse pour les finances publiques.

Plus encore, l'égalité des territoires, par les redistributions financières et fiscales qu'elle suppose, brimerait la croissance des métropoles, seules à même de s'inscrire efficacement dans la compétition internationale des territoires et, *in fine*, de tirer la croissance de l'ensemble du pays. De fait, les redistributions des territoires à forte densité vers les territoires à faible densité sont extrêmement élevées dans notre pays. Ainsi, l'économiste Laurent Davezies estimait qu'en 2012 l'Île-de-France redistribuait vers la province

5 % de son budget, soit environ 25 milliards d'euros¹⁴. Un chiffre plus important encore, selon lui, si l'on y ajoute les dépenses relatives à la sécurité sociale, à propos desquelles l'économiste écrit : « Ce simple mécanisme, qui transfère des dizaines de milliards d'euros des espaces "riches" vers les espaces "pauvres", permet d'assurer un équilibre de développement territorial peu signalé par la littérature et assez inattendu au moment où l'on pousse les hauts cris contre la "mondialisation" et la "métropolisation"¹⁵. »

Dans le sillage de ces travaux, de nombreux chercheurs plaident désormais en faveur d'un développement différencié des territoires, chacun devant tirer parti de ses spécificités, sources potentielles d'autant d'opportunités. Un discours repris à son compte par le président de la République lui-même qui affirmait, à l'occasion de la première Conférence nationale des territoires, organisée en juillet 2017, vouloir apporter des réponses différenciées en fonction des territoires et de leurs spécificités¹⁶. Voilà la théorie des avantages comparatifs, introduite en 1817 par l'économiste britannique David Ricardo dans son ouvrage majeur *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, remise au goût du jour. Si tenir compte de la diversité des territoires ne signifie pas nécessairement que l'État doive s'en retirer, les gouvernements successifs se sont appuyés sur ces éléments pour promouvoir un nouveau modèle de développement. D'inspiration plus libérale, celui-ci induit un repositionnement de l'État, qui d'aménageur devient stratège et animateur.

LA MÉTROPOLISATION CONTRE LES VILLES MOYENNES ?

Dans ce contexte, au traditionnel triangle « chemin de fer, usines et villes moyennes » s'en est substitué un nouveau : le triangle « avion, métropoles et

14. Laurent Davezies, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoire*, Paris, Seuil, 2012.

15. *Ibid.*

16. Achille Warnant, *Le "Pacte girondin" d'Emmanuel Macron*, Paris, Fondation Jean-Jaurès (en ligne), septembre 2017.

11. Jacques-Marie Vaslin, « Le plan Mauroy, ou la relance ratée de 1981 », *Le Monde* (en ligne), 18 février 2009.

12. Source : Insee, *Comptes de la Nation 1977-2007*.

13. Philippe Estèbe, *L'Égalité des territoires. Une passion française*, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

service et digital ». Polarisation et compétition deviennent ainsi les maîtres mots de l'action publique en matière d'organisation des territoires. Des maîtres mots qui reposent sur les deux hypothèses suivantes.

- La concentration des hommes et des activités permettrait, selon un principe de « ruissellement » des dynamiques économiques, de dégager des gains de production dont les fruits pourraient être ensuite redistribués sur l'ensemble du territoire¹⁷. C'est notamment ce qu'explique l'économiste Laurent Davezies lorsqu'il écrit, dans un article publié en 2015 dans la *Revue de l'OFCE*, que « de la qualité de fonctionnement économique des villes dépendrait désormais la croissance nationale » en raison des « effets externes d'agglomération¹⁸ ».
- En mettant les territoires en concurrence les uns avec les autres, on espère pouvoir les stimuler afin que chacun puisse tirer profit de ce système de développement, *via* notamment des jeux de complémentarité et de réciprocité. C'est notamment cette logique qui conduit l'État à multiplier les appels à projets.

Dans ce contexte, les métropoles semblent mieux armées pour faire face à la compétition globale des territoires. Elles se renforcent quand d'autres territoires peinent à s'adapter, à l'image des villes petites et moyennes, éloignées des grands pôles urbains. En favorisant les centres aux dépens des périphéries, ce modèle creuse ainsi les inégalités à toutes les échelles : sur le plan national, mais aussi à l'échelon local. Bien entendu, ces villes moyennes connaissent des situations géographiques et des configurations territoriales variées. Car, si elles tendent à s'atténuer, les vieilles divisions régionales restent opérantes. Le sud et l'ouest de la France jouissent ainsi d'une forte croissance tant sur le plan démographique qu'économique, alors que le nord-est et le centre du pays connaissent des trajectoires opposées et déclinent depuis maintenant plusieurs décennies.

C'est ainsi qu'en 1994 (déjà !), le sociologue Henri Mendras relevait que « le résultat des différents mouvements de croissance est de créer au centre de la France une longue écharpe de décroissance démographique absolue qui prend naissance en Picardie, englobe la Champagne-Ardenne, traverse la Bourgogne, couvre le Centre, le Massif central, et tend à remonter vers le Poitou et tout le Centre-Ouest. Ce fort déséquilibre macrorégional est difficile à expliquer et, surtout, il pose un problème majeur aux responsables de l'aménagement du territoire¹⁹. »

Les villes moyennes de l'Ouest, situées le long d'un axe allant du nord de la Bretagne à la frontière espagnole, près du littoral comme à l'intérieur des terres, à l'image de Granville, Quimper, La Rochelle, Dax ou Bayonne, et celles situées au sud d'un axe Genève-Perpignan, à l'image de Chambéry, Gap ou Narbonne, semblent mieux s'en sortir que leurs homologues du nord, de l'est et du centre de la France. La croissance de l'emploi dans ces villes y est plus forte que dans les autres villes moyennes, certaines gagnent des habitants et le taux de pauvreté y est, dans l'ensemble, moins élevé. Comme le résume le démographe Hervé Le Bras²⁰, les inégalités sociospatiales s'organisent en réalité selon deux grands axes :

- celui de la *métropolisation*, avec une concentration des richesses et des compétences en quelques points focaux rayonnant dans la périphérie ;
- celui des différences *régionales*, dont le fondement est tout autant économique qu'historique et anthropologique.

Ces inégalités régionales expliquent que les villes moyennes du nord-est et du centre de la France soient, dans l'ensemble, davantage fragilisées que celles de l'ouest et du sud du pays. De la même façon, celles qui sont situées à proximité des grands pôles urbains s'en sortent généralement mieux que celles qui en sont éloignées, comme le montrent notamment les travaux du sociologue Élie Guéraud²¹. Par ailleurs, certaines de ces villes bénéficient d'une

17. Cette hypothèse fait l'objet de critiques récurrentes dans le champ scientifique. À ce titre, se reporter à l'ouvrage d'Arnaud Parienty, *Le Mythe de la « théorie du ruissellement »*, Paris, La Découverte, 2018.

18. Davezies Laurent, « Le Grand Paris, le joker de l'économie française », *Revue de l'OFCE*, 2015/7 (n° 143), pp. 75-116.

19. Henri Mendras, *La Seconde Révolution française 1965-1984*, Paris, Gallimard, 1988.

20. Hervé Le Bras, *Atlas des inégalités. Les français face à la crise*, Paris, Autrement, 2014.

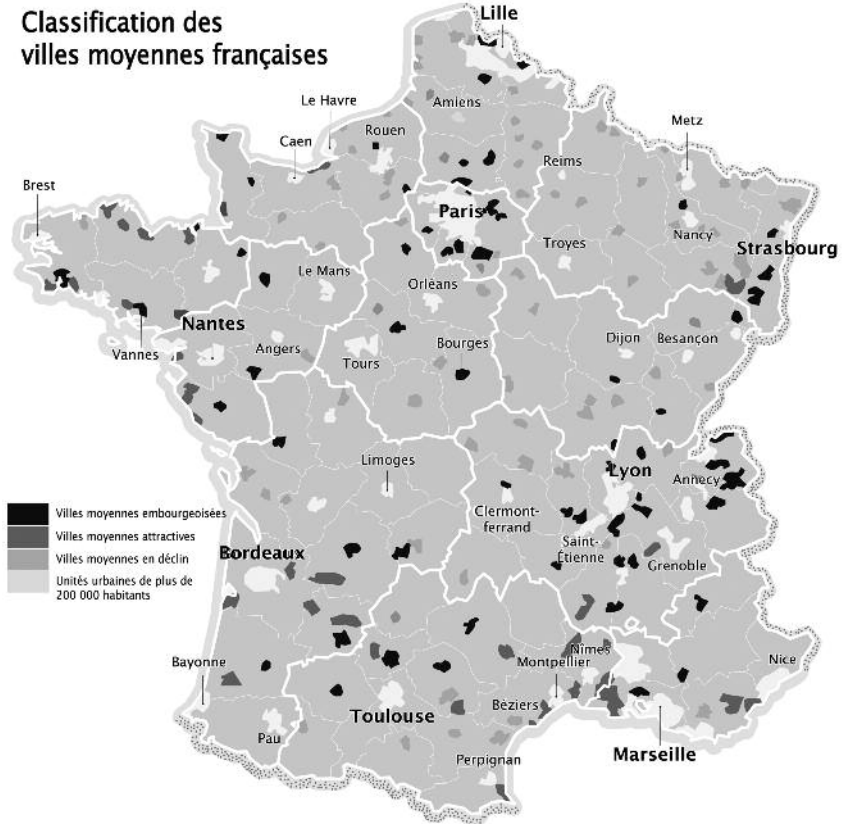
21. Élie Guéraud, « Ascension et fragilisation d'une petite bourgeoisie culturelle. Une enquête ethnographique dans une ville moyenne en déclin », thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Olivier Schwartz et de Nicolas Renahy, Paris, 2018.

situation relativement favorable liée à leur positionnement géographique :

- les villes littorales ou de montagne bénéficient d'une forte attractivité touristique et d'un cadre de vie privilégié (l'océan à La Rochelle comme à Bayonne, la montagne à Chambéry comme à Gap, le patrimoine historique à Narbonne comme à Albi...);
- les villes frontalières profitent des externalités positives liées à l'économie régionale, surtout à proximité de régions dynamiques comme l'Italie du Nord, la Suisse ou l'Allemagne;
- d'autres villes enfin ont su se spécialiser de façon à conserver un important tissu industriel. C'est le cas par exemple de Cholet, qui a tiré profit de son positionnement géographique stratégique, au cœur d'un triangle formé par les villes de Nantes, Angers et La Roche-sur-Yon, pour attirer de nombreuses entreprises.

Loin, donc, de certains discours alarmistes et homogénéisants, les villes moyennes connaissent des trajectoires variées et parfois favorables, comme le montre la carte ci-contre²². D'ailleurs, entre 2009 et 2014, deux tiers d'entre elles se situaient dans des aires urbaines dynamiques sur le plan démographique²³. Mais ce chiffre, s'il permet de relativiser l'ampleur de la crise qui touche ces territoires, masque une autre réalité. Sur cette même période, et alors que la France gagnait près de 2 millions d'habitants, 54 % des villes-centres ont été confrontées à une baisse de leur population²⁴.

Dans son essai *Comment la France a tué ses villes*²⁵, Olivier Razemon a bien décrit cette situation. À partir de ses nombreux séjours – de Poitiers à Hayange, de Dunkerque à Béziers en passant par Périgueux, Privas ou Nevers –, le journaliste dresse le portrait d'une France qui meurt. Celle des villes petites et moyennes, préfectures et sous-préfectures, situées à l'écart des grandes métropoles, qui subissent de plein fouet, depuis déjà plusieurs décennies, les



© Élie Guéraud.

Source : Recensement de la population 1968-2015, fichier détail harmonisé, INSEE (producteur), ADISP (diffuseur)

effets de la désindustrialisation, mais aussi de la mutation des usages : développement de la voiture individuelle, recours à l'endettement privé pour s'acheter une maison avec jardin en périphérie. Dans ce contexte, les stores baissés sur lesquels des affichettes indiquent « Bail à céder », « Avis d'expulsion » ou « À louer », les habitats vacants et/ou dégradés, les artères commerçantes quasiment désertes, les friches industrielles et commerciales en entrée de ville sont autant d'éléments qui nous renseignent sur l'état de

22. Les critères mobilisés pour effectuer la classification ascendante hiérarchique (CAH) ayant permis la réalisation de cette carte (part des cadres, des ouvriers, des artisans, taux de chômage...) sont détaillés in Élie Guéraud, *op. cit.*

23. CGET, *op. cit.*

24. CGET, *op. cit.*

25. Olivier Razemon, *op. cit.*

crise dans lequel se trouvent aujourd'hui une partie des villes moyennes. En cause, selon Olivier Razemon, le développement de la grande distribution, en périphérie, qui tue les commerces de proximité des centres-villes, et l'utilisation de la voiture individuelle, qui reste le moyen de transport privilégié alors même que la motorisation contribue largement à l'asphyxie des villes. À quoi il faut ajouter le développement des lotissements pavillonnaires et les problématiques d'étalement urbain, le déménagement d'équipements structurants (administratifs, culturels ou sportifs) en périphérie des villes, la désindustrialisation et le retrait (bien qu'encore relatif) de l'État des territoires. Sous l'effet conjugué de ces phénomènes, les villes moyennes s'étalent, s'appauvrissent et se vident.

SYMPTÔMES ET CAUSES DE « LA CRISE DES VILLES MOYENNES »

Dans ce contexte, bien que leur degré d'intensité varie d'un territoire à l'autre, trois *symptômes* et trois causes peuvent résumer la crise que la majorité de ces villes traversent. Voyons d'abord les trois *symptômes*.

- *Décroissance*

Ces villes voient pour la plupart leur population baisser. Si les périphéries s'en sortent généralement mieux, le phénomène peut être particulièrement marqué dans la ville-centre.

- *Vacance*

Mécaniquement, ce repli démographique engendre une hausse du nombre de logements vacants. Souvent mal adaptées à la demande et difficiles à rénover, les habitations situées en centre-ville, qui subissent en outre la concurrence des nouveaux lotissements pavillonnaires en périphérie, peinent à trouver preneur. De la même manière, confrontés à l'extension des grandes surfaces en entrée de ville, à l'essor du numérique et à la baisse de la population, les commerces installés en centre-ville ont du mal à faire face à la

concurrence, ce qui entraîne une hausse de la vacance commerciale. De fait, dans les 300 villes étudiées par Procos, la fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé, le taux de cette vacance est passé de 7,2 % en 2012 à 9,5 % en 2015, puis à 11,1 % en 2017 (hors Île-de-France), soit une augmentation moyenne de près de 1 % par an²⁶. Il a ainsi dépassé, à l'échelle nationale, le seuil conventionnel d'alerte fixé à 10 %, seuil déjà franchi depuis la fin des années 2000 dans la plupart des villes de moins de 100 000 habitants (Nevers, Auxerre, Châtellerauld, Béziers, Calais, Cholet, etc.).

- *Paupérisation*

Enfin, du fait de leur perte d'attractivité, ces territoires ont tendance à s'appauvrir. Les plus diplômés s'en vont tenter leur chance ailleurs quand les plus précaires, attachés au capital d'autochtonie²⁷ dont ils peuvent disposer localement, n'ont pas les ressources suffisantes pour partir. Cela sans compter que les mieux lotis, quand ils ne partent pas pour la grande ville, choisissent de plus en plus souvent d'habiter en périphérie afin d'échapper à des impôts locaux jugés trop élevés en raison des charges de centralité qui pèsent sur ces villes. La dégradation est alors économique autant que symbolique.

Venons-en à présent aux trois causes.

- *Étalement*

Longtemps épargnées par l'étalement urbain, les villes européennes connaissent une très forte croissance après la guerre. Dans ce contexte, les villes moyennes absorbent une part importante des nouveaux citadins sans y être vraiment préparées. Avec la démocratisation de l'automobile (nous sommes passés en France de 1 672 voitures individuelles en 1900 à près de 40 millions en 2017²⁸) et l'évolution de la consommation dans les années

26. Procos, *Palmarès Procos 2018 des centres-villes commerçants les plus dynamiques* (en ligne), 2^e édition, Paris, janvier 2018.

27. Le capital d'autochtonie peut être défini comme étant l'ensemble des relations sociales dont un individu dispose dans son territoire d'origine. Ce capital de connaissances permet notamment de compenser un faible niveau de qualification. Pour trouver une définition plus complète de la notion, se reporter à l'article de Jean-Noël Retière, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, 2003/3 (n° 63), pp. 121-143.

28. Jean Viard, *Nouveau portrait de la France. La société des modes de vie*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2011.

1950-1960, les villes s'étalent peu à peu, entraînant une augmentation des mobilités. Alors qu'un Français parcourait quotidiennement en moyenne 5 kilomètres avant 1950, nous dit Jean Viard, il en parcourt désormais près de 45. Sur ce total, détaille le sociologue, 30 sont consacrés aux déplacements autour de la maison, « moitié pour aller travailler, moitié pour "vivre l'urbanité" : courses, école, amis, culture, sport²⁹ ». Des grandes surfaces et des lotissements pavillonnaires font leur apparition en périphérie des villes³⁰. Le phénomène devient problématique dans les années 1970, au moment où la population cesse de croître dans de nombreuses villes moyennes. Au-delà de considérations environnementales et esthétiques mobilisées par certains³¹, l'extension du tissu urbain accélère le déclin des villes-centres et, par ricochet, de leurs agglomérations tout entières. De fait, l'essentiel des services offerts à la population est traditionnellement assuré par la ville-centre. Or, pour compenser la perte du nombre d'habitants et l'appauvrissement de leur tissu économique, les centres urbains sont contraints, afin de contenir le rétrécissement de leur assiette fiscale, d'augmenter les impôts locaux, poussant les contribuables les mieux lotis à s'installer en périphérie. C'est un cercle vicieux.

• Désindustrialisation

À l'étalement urbain s'ajoute, à partir des années 1970, un processus de désindustrialisation, qui touche la France comme l'ensemble des économies développées. Cette remise en cause brutale des secteurs traditionnels de l'industrie (sidérurgie, textile, chantiers navals, automobile, etc.) affecte en premier lieu les villes petites et moyennes qui, depuis les années 1950 et 1960, ont su profiter de la baisse du coût des transports, devenu négligeable dans les coûts finaux de production, pour accueillir des entreprises en provenance des grandes villes, et en particulier de la région-capitale. La

dissociation technique, imposée par la réorganisation taylorienne de la production, avait alors rendu possible la dissémination territoriale des usines spécialisées et des usines de montage. « La fonction de fabrication a été réservée aux lieux de mobilisation de la main-d'œuvre non qualifiée, c'est-à-dire aux régions de province » quand, inversement, « toutes les fonctions "nobles", la conception, l'administration-gestion et les fonctions commerciales, se sont polarisées sur la capitale³² », racontent les géographes Félix Damette et Jacques Scheibling. Ainsi, dans les années 1960, au moment où les fonctions de recherche et développement, de direction et de marketing se concentrent dans les grandes agglomérations urbaines, la production quitte les métropoles. Or, c'est précisément cette fonction, généralement faible en valeur ajoutée, qui fait les frais de la désindustrialisation et de la tertiarisation de l'économie lors des décennies suivantes. Les métropoles sont donc en partie épargnées par ce phénomène alors qu'à l'inverse, la situation est très défavorable aux villes petites et moyennes, y compris celles où il existait une longue tradition industrielle et donc un savoir-faire ancien.

• Désengagement de l'État

Face à la crise de la dette, l'État cherche à se retirer progressivement des territoires, un mouvement illustré ces dernières années par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) entre 2007 et 2012, par la Modernisation de l'action publique (MAP) entre 2012 et 2017 ou bien encore par le programme Action publique 2022, actuellement à l'œuvre, ainsi que par les fortes baisses de dotations aux collectivités locales entre 2014 et 2017³³ et l'encadrement des dépenses de ces dernières depuis 2018³⁴. Or, un tel mouvement affecte en premier lieu les territoires les plus dépendants de la puissance publique, dont font partie de très nombreuses villes moyennes (les principaux employeurs locaux sont en effet généralement l'hôpital, la préfecture, la mairie et le conseil départemental). Il arrive également que ces

29. *Ibid.*

30. Selon les données livrées par la sociologue Anne Lambert dans son livre « *Tous propriétaires !* » *L'envers du décor pavillonnaire* (Paris, Seuil, 2015), de 36 % en 1970, la part des maisons dans la construction passe à 62 % en 1980, soit un quasi-doublement en dix ans. De sorte qu'aujourd'hui, l'habitat individuel représente 56 % du parc de logements en France et 70 % des acquisitions récentes.

31. On pense ici au numéro controversé de *Télérama* intitulé « Halte à la France moche ! » (13 février 2010) traitant de la problématique de l'étalement urbain.

32. Félix Damette et Jacques Scheibling, *Le Territoire français. Permanences et mutations*, 3^e édition revue et augmentée, Paris, Hachette, 2011.

33. Finances locales : quel a été l'impact de la baisse de la DGF ? », *Vie publique* (en ligne), 15 octobre 2018.

34. Nathalie Levray, « La contractualisation entre l'État et les collectivités en 5 points-clés », *La Gazette des communes*, 15 mai 2018.

politiques contribuent à isoler davantage ces territoires, qui ont pourtant besoin d'être connectés aux grands pôles urbains. On pense ici à la suppression des petites lignes de train, proposée par exemple dans le rapport Spinetta³⁵, et au sous-investissement chronique dans les lignes du quotidien.

L'exemple de Montluçon, commune de 36 000 habitants du centre de la France et sous-préfecture de l'Allier, est en cela révélateur. Avant la Première Guerre mondiale, quelques grandes usines sont créées dans l'industrie lourde puis, entre les deux guerres, d'autres entreprises s'implantent à leur tour dans des secteurs divers. La ville est prospère, sa croissance est rapide et régulière, à tel point que des observateurs la comparent à Manchester et imaginent une ville à 100 000 habitants à l'horizon de l'an 2000. Puis s'amorce le déclin, qui se déroule en deux phases.

Dans les années 1960, alors que la ville est à son apogée avec près de 60 000 habitants, les délocalisations surviennent : les unités de production dans la sidérurgie puis dans le textile sont fermées. Ensuite, avec le choc pétrolier de 1973, la crise du tissu économique local s'aggrave. La seconde génération d'entreprises entre à son tour dans la tourmente et de nombreuses PME et TPE sont contraintes de faire faillite. La croissance urbaine ralentit et l'emploi industriel se rétracte.

De 1950 à l'an 2000, les effectifs cumulés des sept plus grosses entreprises du territoire (Dunlop, Safran, Landis+Gyr, SMMP, Saint-Gobain, Saint-Jacques et Pinguely) sont divisés par cinq, passant de 11 000 salariés à moins de 2 500. Ainsi, de plus de 5 000 emplois en 1945, Dunlop a vu ses effectifs ramenés à moins de 750 aujourd'hui (intérimaires compris)³⁶. Même scénario chez Landis+Gyr, qui fabrique les compteurs Linky, où les effectifs sont passés de plus d'un millier d'employés, au plus fort de son activité, à environ 150 actuellement³⁷. Et, si de nouvelles entreprises sont apparues sur le territoire, elles ne compensent pas, loin de là, l'ensemble de ces destructions d'emplois.

La ville a donc perdu de nombreux habitants, entraînant le départ de certains services publics, et s'est considérablement appauvrie malgré ses nombreux atouts, dont la qualité de ses établissements d'enseignement. Ainsi, comme le rapporte le journaliste Jean-Michel Dumay dans un article consacré à la cité bourbonnaise paru en 2018 dans *Le Monde diplomatique*, le revenu médian des ménages à Montluçon était en 2014 de 12 % inférieur à la moyenne nationale, de 20 % à celui de Lyon et de 32 % à celui de Paris³⁸. Or, derrière les chiffres, c'est le quotidien des habitants qui se détériore.

Certes, Montluçon est un cas particulier. Toutes les villes moyennes ne sont pas des villes industrielles et toutes les villes industrielles n'ont pas vécu de façon identique les effets de la désindustrialisation. Cela étant, Montluçon n'est pas pour autant un cas isolé. Des villes administratives comme Nevers ou Moulins, situées à proximité, respectivement préfecture de la Nièvre et préfecture de l'Allier, ont elles aussi souffert du phénomène.

35. Jean-Cyril Spinetta, *Rapport sur l'avenir du transport ferroviaire*, remis au Premier ministre Édouard Philippe, 15 février 2018.

36. Pierre Couderc, *Le Rêve industriel de Montluçon (1842-2004)*, Montluçon, Cercle d'archéologie de Montluçon et de la région, 2004.

37. *Ibid.*

38. Jean-Michel Dumay, « Amertume et résistance à Montluçon. La France abandonne ses villes moyennes », *Le Monde diplomatique*, mai 2018.

COMMENT REDYNAMISER LES VILLES MOYENNES ?

« France des oubliés » pour la présidente du Rassemblement national, Marine Le Pen, « France des ronds-points » ou « France des petits moyens » pour le journaliste de Slate Jean-Laurent Cassely¹, « France des déclassés et des relégués » pour le journaliste du *Dauphiné* Pascal Jalabert², « les nouveaux malgré-nous » ou « les ploucs émissaires » pour l'essayiste conservateur François Bousquet³, ou bien encore la « France périphérique » selon la célèbre formule du géographe et essayiste Christophe Guilluy⁴... la France des « gilets jaunes », dont la définition fluctue en fonction des interlocuteurs et au gré du contexte, a souvent été associée à la France des villes moyennes.

Une affirmation qu'a faite sienne, par exemple, la maire (divers droite) de Beauvais Caroline Cayeux, également présidente de la Fédération des villes de France, invitée à analyser le mouvement au micro d'Yves Calvi sur RTL en décembre 2018 : « Un maire se rend compte de la détresse qu'il y a dans sa ville [...]. L'ambiance est lourde et un certain nombre de mesures prises se sont accumulées : les 80 kilomètres/heure, le contrôle technique, les taxes. Oui, aujourd'hui, la colère est importante sur le terrain et nos villes moyennes sont celles des "gilets jaunes"⁵. »

1. Jean-Laurent Cassely, « Les "gilets jaunes", ou la révolte de la France des ronds-points », Slate, 9 novembre 2018.

2. Pascal Jalabert, « Gilets jaunes : décryptage d'une crise sans précédent », *Le Dauphiné libéré*, 14 novembre 2018.

3. François Bousquet, « Les gilets jaunes, nouveaux "ploucs émissaires" ? », Figaro Vox, 16 novembre 2018.

4. Christophe Guilluy, *op. cit.*

5. Émission « Six minutes pour trancher », RTL, 4 décembre 2018.

Nombreux sont ainsi les commentateurs de la vie publique, qu'ils soient élus, journalistes ou chercheurs, à avoir vu dans ce mouvement le réveil d'une France aphone et marginalisée : celle des villes petites et moyennes et de la ruralité. Au-delà des polémiques que pourrait susciter, à raison, une telle assertion, force est de constater que la concentration des moyens humains et financiers en direction des métropoles, aux dépens du reste du pays, est une tendance marquante de ces dernières décennies. Certes, aucun territoire n'a été oublié à proprement parler, les villes moyennes, redisons-le, ne sont pas toutes concernées par les difficultés, et le mouvement des « gilets jaunes » ne s'est pas limité à ces villes, contrairement à ce qui a pu être écrit ou dit ici ou là. Il n'empêche, le mouvement doit amener l'État à redoubler d'attention à l'égard des territoires les plus fragiles et à repenser ses politiques d'aménagement. Dans ce contexte, les villes moyennes ont un rôle à jouer. À condition, toutefois, qu'elles puissent se réinventer.

LE PLAN ACTION CŒUR DE VILLE, UN TOURNANT EN DEMI-TEINTES POUR LES VILLES MOYENNES

Selon le géographe Aurélien Delpirou, le problème des villes moyennes n'est pas celui que l'on croit. D'abord, elles bénéficient, nous dit-il, d'une forte représentation au Parlement (un habitant d'une ville moyenne est généralement mieux représenté qu'un habitant d'une grande agglomération), de l'organisation nécessaire pour porter, gérer et mener à bien des projets, « et même, en dépit de contraintes croissantes, de leviers de financement non négligeables (aides de l'Union européenne, contrats de plan, certains dispositifs de défiscalisation) ». Selon lui, l'écueil serait plutôt qu'« elles ne font pas – ou peu – l'objet de réflexions et de politiques *ad hoc* ». Autrement dit, il manque une vision, « l'action publique se résume encore souvent à une duplication, en plus petit, des solutions mises en œuvre dans les grandes villes⁶ » alors même que

6. Aurélien Delpirou, « Action cœur de ville ou les plafonds de verre de l'action publique territoriale », Horizons publics (en ligne), 23 juillet 2019.

les ingénieries locales sont souvent relativement modestes et les moyens financiers limités.

Face à cette situation, le gouvernement s'est pourtant décidé – et c'est tant mieux – à agir en décembre 2017 en dévoilant, au lendemain de la deuxième Conférence nationale des territoires, un grand plan en faveur des villes moyennes intitulé Action cœur de ville, décliné en cinq axes :

- la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ;
- le développement économique et commercial ;
- l'accessibilité, les mobilités et connexions ;
- la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- l'accès aux équipements et services publics⁷.

On retiendra de ce plan la priorité donnée au numérique, la volonté d'accompagner le développement des tiers-lieux et des espaces de coworking, ainsi que l'idée de simplifier les règles d'urbanisme pour attirer en centre-ville les moyennes surfaces des enseignes de la grande distribution, qualifiées de « locomotives ». Plus largement, ce plan repose sur l'idée que l'État doit accompagner davantage les collectivités par des financements ciblés et de l'ingénierie administrative, technique et juridique mise à disposition dans le cadre d'appels à projets. C'est une demande formulée de longue date par les différentes associations d'élus locaux.

À la clé, la mobilisation de cinq milliards d'euros sur cinq ans pour donner aux villes concernées « les moyens de maîtriser leur destin⁸ ». Un milliard d'euros de la Caisse des dépôts mobilisé en fonds propres, 700 millions en prêts, 1,5 milliard d'euros par Action logement pour l'acquisition et la réhabilitation de plusieurs centaines d'immeubles en centre-ville dans le but de rénover, de densifier et de tendre le marché du logement dans les centres-villes et 1,2 milliard d'euros par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la

7. « Programme Action cœur de ville » sur le site du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

8. *Ibid.*

rénovation, l'amélioration énergétique et la remise aux normes des logements en cœur de ville. Le CGET est chargé de coordonner l'ensemble.

Le géographe Aurélien Delpirou note par ailleurs que « la plupart des équipes politiques et techniques impliquées dans le plan reconnaissent qu'outre ses effets symboliques – porter de nouveau la focale sur les villes moyennes et attirer l'attention des élus comme des habitants à la fois sur les difficultés des centralités d'agglomération et sur les impasses actuelles de l'urbanisme commercial –, Action cœur de ville a permis de mobiliser des acteurs qui ne l'auraient pas été spontanément, mais aussi de les faire travailler ensemble⁹ ». Mais cette impulsion et l'effort financier qui l'accompagne peuvent-ils suffire à redynamiser les villes moyennes les plus en difficulté ? Il est permis d'en douter pour au moins trois raisons.

- Ces plans d'investissement reposent sur une logique d'appels à projets. Ils sont loin de constituer l'alpha et l'oméga d'une politique de redynamisation attentive aux spécificités des territoires. À ce sujet, Aurélien Delpirou, toujours, fait remarquer que les conventions et les cahiers des charges des premiers appels d'offres contredisent la volonté affichée par le gouvernement, et en particulier par la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, de faire du cousu main. « Entre copié-collé des grilles du ministère et solutions standardisées, rien ne ressemble plus à un Action cœur de ville... qu'un autre Action cœur de ville¹⁰ », raille le géographe. Car quoi de commun, par exemple, entre Aurillac, Dunkerque, Cholet ou Saint-Malo ? Ces villes, qui sont toutes parties prenantes du plan, ont-elles vraiment les mêmes besoins ?
- Comme le remarque Nicolas Rio, « cette offre bâtie s'avère en décalage croissant avec les modes de vie contemporains et la fonction des villes moyennes¹¹ » (l'enjeu des services à la personne dans ces villes vieillissantes

9. Aurélien Delpirou, *op. cit.*

10. *Id.*, « Action cœur de ville : une réponse en trompe l'œil à la crise des villes moyennes ? », *Métropolitiques* (en ligne), 28 octobre 2019.

11. Nicolas Rio, « Quatre pistes pour redonner du souffle aux cœurs des villes moyennes (3/3) », *Partie prenante* (blog en ligne), 14 juin 2018.

est par exemple largement ignoré). Le risque est alors que ce plan « produise des projets gadgets » en faisant « vite et visible¹² », autrement dit en se contentant de faire du marketing territorial.

- Au-delà des moyens, la question, pourtant essentielle, de la gouvernance et de la démocratisation des intercommunalités, ces regroupements de communes qui aujourd'hui couvrent l'ensemble du territoire français, n'a pas été posée.

CONTRE LA COMPÉTITION LOCALE ENTRE LES TERRITOIRES, LA PISTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Or, à la concurrence avec les métropoles à armes inégales s'ajoute, du fait de l'émiettement communal, une compétition locale entre des communes voisines qui ont pourtant des intérêts communs. Celle-ci peut avoir des effets délétères, en particulier dans les villes moyennes. En effet, le manque de mutualisation et l'absence de solidarité forte à cette échelle rendent difficile la résorption des inégalités. Dès lors, ces inégalités entretiennent les rivalités qui nuisent à l'émergence de projets structurants, et favorisent de ce fait le phénomène d'étalement urbain. Tant que cette problématique continuera d'être ignorée, une éventuelle sortie de crise ne semble pas d'actualité : les grandes surfaces continueront de s'étendre en périphérie des villes, les habitants continueront de quitter les villes-centres pour leurs voisines et les projets structurants et fédérateurs, susceptibles de redynamiser durablement les villes moyennes, continueront de se faire attendre.

Ainsi, si les villes moyennes souffrent aujourd'hui de l'évolution des dynamiques économiques et du changement d'approche opéré par les pouvoirs publics dans le développement des territoires, cela ne tient pas

12. *Id.*, « Action cœur de ville : "Le risque est que ce plan produise des projets gadgets », interview par Sophie Le Renard dans *La Gazette des communes* (en ligne), 14 décembre 2018.

uniquement à des questions extralocales. Dit autrement, il ne suffit pas de remettre en question la compétition globale des territoires. Sa déclinaison locale est tout aussi préjudiciable.

En cause, l'injonction à la croissance démographique qui, en France, conduit les acteurs politiques à ne considérer la réussite de leurs actions qu'à l'aune de celle-ci. Il n'existe pas dans l'Hexagone de politiques propres aux villes en déclin. Des stratégies urbaines alternatives visant non plus à renouer avec la croissance démographique, mais à accompagner les dynamiques de décroissance, comme il en existe par exemple aux États-Unis ou en ex-Allemagne de l'Est, peinent chez nous à émerger. Plutôt que de chercher à accompagner la baisse de la population, les élus locaux font de l'inversion de la courbe démographique une priorité sur laquelle devront être jugées leurs actions¹³, alors même que ces politiques urbaines « entrepreneuriales », visant à attirer des firmes et des catégories sociales ciblées, apparaissent le plus souvent inadaptées puisqu'à la fois économiquement inefficaces et socialement injustes¹⁴. Chacun cherche ainsi à attirer chez lui investisseurs et habitants, le plus souvent aux dépens de ses voisins puisque le cadre de l'action est celui de la municipalité. Or, dans une société devenue mobile, l'intérêt de la ville-centre est souvent identique à celui de ses périphéries.

Afin de lutter efficacement contre les écueils de la compétition locale des territoires, la piste de l'intercommunalité, qui permet d'élargir le cadre de l'action et de la réflexion, paraît particulièrement intéressante. Encouragée fortement depuis le début des années 1990 par le législateur, l'intercommunalité, par le partage des ressources qu'elle induit, semble être une solution au moins partielle à la crise qui touche les villes moyennes. Plus précisément, elle permet de répartir les difficultés que connaît la ville-centre à l'ensemble des communes alentour. Par la mutualisation de compétences, voire

d'infrastructures, les communes ne réalisent pas seulement des économies d'échelle. Elles peuvent aussi et surtout compenser l'appauvrissement de la ville-centre par des jeux de péréquation, tout en évitant les problèmes de gouvernance que suppose le morcellement communal. L'intercommunalité crée ainsi des liens positifs entre les communes d'un même territoire.

Néanmoins, dans le cadre institutionnel actuel, l'intercommunalité fait l'objet d'une double confiscation, comme l'ont montré les politistes Fabien Desage et David Guéranger dans un essai consacré au sujet¹⁵, ce qui limite son intérêt. Confiscation par les maires, d'abord, en raison de son fonctionnement politique singulier fondé sur le consensus et le troc¹⁶ ; confiscation par les experts, ensuite, au nom de la technicité présumée de l'institution communautaire, un argument qui justifierait, aux yeux des acteurs de l'intercommunalité, le désintérêt des citoyens pour cette institution. Cette grille de lecture est confortable pour les élus puisqu'elle ne les incite pas à revoir leur modèle d'action – le modèle communautaire est sain et sauf !

C'est pourquoi la démocratisation de l'échelon intercommunal, en ayant recours, pourquoi pas, à une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, dissociée de l'élection des conseillers municipaux, apparaît comme une piste intéressante. Dans le même esprit, il serait également envisageable de s'inspirer du modèle des communes nouvelles¹⁷. Chaque commune garde un maire délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle, qui est officier d'état civil et officier de police judiciaire, et peut recevoir différentes délégations. Chacune conserve par ailleurs une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état

15. Fabien Desage et David Guéranger, *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2011.

16. Bien souvent, les élus d'une commune acceptent de soutenir le projet d'élus d'une autre municipalité à condition d'obtenir quelque chose pour la leur. Ils agissent alors selon l'intérêt de leur commune d'élection et non selon un intérêt communautaire, comme ils le devraient. Peut s'échanger par exemple, en fonction de la taille de la commune, l'obtention d'une nouvelle ligne de bus contre... un soutien pour la construction d'une piscine intercommunale. Cela est lié au mode de scrutin indirect, les élus communautaires étant d'abord des élus municipaux.

17. En France, une commune nouvelle est une commune issue de la fusion entre plusieurs communes. Les communes fusionnées subsistent sous forme de communes déléguées, de manière proche des arrondissements qui existent à Lyon, Marseille ou Paris.

13. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, à intervalles réguliers, cette question est portée au cœur des débats locaux, pouvant donner lieu à des passes d'armes houleuses entre partisans du pouvoir municipal en place et opposants.

14. Se reporter à l'article éclairant et très complet sur le sujet de Nicolas Cauchi-Duval, Vincent Béal et Max Rousseau intitulé « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace, populations, sociétés*, mars 2016.

civil pour maintenir la proximité avec les citoyens. Le reste, en revanche, remonte à la commune nouvelle et à son maire sur le modèle du fonctionnement d'une commune classique. Tout cela permettrait de faire émerger une « identité communautaire », seule à même de créer une communauté de destin, et donc de projets. À l'heure où les associations d'élus et le gouvernement mettent en avant leur volonté commune de construire l'« alliance des territoires¹⁸ », il est plus que temps de passer aux actes pour que ces villes puissent enfin trouver leur voie.

Dès lors, priorité doit être donnée au « mieux-vivre » plutôt qu'au « vivre plus nombreux ». Dans cette logique, les villes moyennes doivent aussi apprendre à coopérer davantage avec l'ensemble des parties prenantes de leur système territorial. Les villes-centres, qui peuvent être apparentées à des villes relais, doivent, certes, développer des synergies avec leurs périphéries immédiates, mais aussi avec les métropoles régionales le cas échéant, ainsi qu'avec l'arrière-pays (voir le schéma ci-contre¹⁹). En effet, ces villes sont des pourvoyeuses de services du quotidien destinés aussi bien à leurs habitants qu'à ceux des municipalités alentour. Elles servent ainsi l'équilibre du territoire et sont facteurs de cohésion.

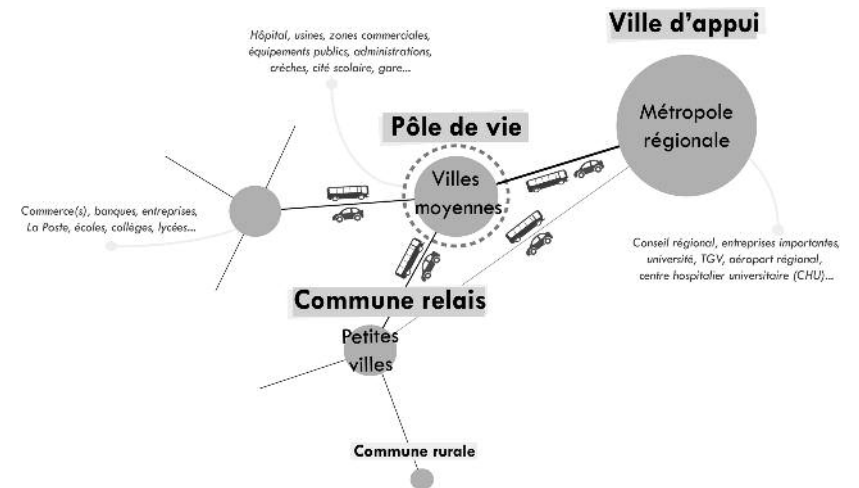
IMAGINER UN NOUVEAU RÉCIT DES TERRITOIRES

Au-delà de la problématique des villes moyennes, la question qu'il est nécessaire de soulever est de nature plus générale. Quel récit autre que le modèle métropolitain avons-nous à proposer ? Devons-nous, comme nous y invite l'économiste Olivier Bouba-Olga, nous laisser tenter par un « récit territorial attentif aux diversités et à la prise en compte des interdépendances » qui n'aurait « pas vocation à mettre sur le devant de la scène un modèle

18. À titre d'exemple, se reporter sur son site internet à la présentation de France urbaine, l'association des grandes villes et des métropoles, qui affirme cette ambition (franceurbaine.org).

19. Schéma inspiré de la contribution de la commune de Varzy (58210) au Grand Débat.

Les villes moyennes, pôles de vie



générique de développement des territoires, mais à donner à voir comment des collectifs d'acteurs se débrouillent, bricolent, se coordonnent, inventent parfois, se résignent d'autres fois, pour créer les emplois auxquels les individus aspirent, pour éviter que se creusent les inégalités sociales, pour réduire les problèmes environnementaux²⁰ ? »

Dans son célèbre ouvrage *L'Identité de la France*, publié en 1986, Fernand Braudel affirmait déjà, s'appropriant les propos de son mentor Lucien Febvre : « La France se nomme diversité²¹. » C'est que, de l'érudite au simple randonneur, chacun peut le constater, chaque village, chaque ville, chaque région, chaque province présente une singularité propre. Le tout forme une mosaïque de paysages « sans équivalent » s'accompagnant d'une diversité des rapports sociaux, entre hommes et femmes, entre parents et enfants, entre amis, entre collègues, entre voisins. Pour Fernand Braudel, pas de doute, dans

20. Olivier Bouba-Olga, *Pour un nouveau récit territorial*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2019.

21. Fernand Braudel, *L'Identité de la France*, Paris, Arthaud, 1986.

pareil schéma « le pluriel englutit le singulier²² ». Cette mosaïque de paysages « sans équivalent » fait également les délices du promeneur éclairé. Ainsi de Julien Gracq qui écrit : « Les grands pays muets longuement s'étendront [...], mais pourtant ils parlent ; ils parlent confusément, mais puissamment, de ce qui vient et soudain semble venir de si loin, au-devant de nous²³. »

Cependant, si l'on s'accorde à reconnaître la diversité française, aussitôt formulée, celle-ci est vite oubliée. Géographes, historiens, économistes, sociologues, mais aussi responsables politiques et acteurs économiques, tous préfèrent penser la France dans son unité, renvoyant à une vision que Fernand Braudel jugeait en son temps, déjà, « idéaliste et déconnectée de la réalité²⁴ ». L'historien dénonçait un mode de pensée favorisant l'accessoire aux dépens de l'essentiel là où lui préférait, à l'inverse, rechercher la divergence, le contraste, la rupture, l'aspérité et la rugosité.

Certes, pour Fernand Braudel, la nation française a aussi un lien particulier à l'unité, encouragé notamment par le centralisme révolutionnaire qui installa très tôt un quadrillage administratif sur l'ensemble du territoire. De celui-ci résulterait, nous dit l'historien, une cohésion du peuplement avec la création du système village-bourg-ville dans lequel les villages sont sous la domination des bourgs, qui eux-mêmes se trouvent sous celle des villes. Parce qu'elle engendre des échanges, cette organisation du territoire, créatrice d'inégalités et de hiérarchies, a « fait la cohérence et la solidité de la nation française²⁵ ». En réalité, cette cohérence vient de loin. La Révolution française lui a imprimé un caractère systématique, mais, comme le montre Alexis de Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution* publié en 1856, la centralisation et la distribution de l'espace français en villes et en bourgs est plus ancienne. Il faut donc avoir en tête cette tension entre l'irréductible diversité sociospatiale du pays et cette puissante tradition unitaire et centralisatrice qui nous vient de loin puisqu'elle est liée à notre histoire millénaire, celle de la monarchie d'abord, puis celle de la République.

Dans ce contexte, un nouveau récit des territoires doit émerger, comme le souligne Olivier Bouba-Olga²⁶. La France est plurielle et, plutôt que de rechercher l'uniformité à toute force, il paraît plus judicieux d'encourager un développement différencié des territoires, afin de tirer le meilleur des potentialités de chacun. Néanmoins, ce développement différencié ne saurait s'effectuer au détriment de l'horizon fondateur de l'égalité. Au contraire, derrière l'idée de développement différencié, partagée par Fernand Braudel en son temps, il y a la conviction que la diversité est génératrice de cohésion et consolide l'égalité car cette dernière n'est pas synonyme d'uniformité.

La redynamisation des villes moyennes les plus en difficulté, et en particulier de leur tissu productif, doit donc passer par la mise en place de stratégies de long terme associant l'ensemble des acteurs de ces territoires. De fait, les « sucres lents²⁷ », selon l'expression de Pierre Veltz, c'est-à-dire les savoir-faire industriels, la capacité d'innovation, le tissu universitaire, la constitution de réseaux d'export et le développement du capital humain, requièrent des investissements publics et privés importants sur plusieurs années, voire plusieurs décennies. « C'est justement parce qu'ils présupposent un important "capital immatériel" que les savoir-faire industriels doivent être entretenus et préservés, le cas échéant réorientés vers de nouveaux produits ou procédés²⁸ », rappelle à ce propos et à juste titre l'Assemblée des communautés de France (AdCF) dans un rapport de 2018 consacré au renouveau productif dans les territoires. Les villes moyennes, si elles veulent trouver la voie de leur développement, doivent par conséquent « s'inscrire dans cette logique du long terme, cultiver des avantages comparatifs et des excellences industrielles²⁹ ».

Dans ce contexte, l'État a un rôle important à jouer, d'accompagnement, notamment auprès des territoires les plus en difficulté. Il doit veiller, par le

26. Olivier Bouba-Olga, *op. cit.*

27. Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.

28. AdCF (Assemblée des communautés de France), *Pour un pacte productif : les territoires s'engagent*, Paris, www.adcf.org, 2018.

29. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. Julien Gracq, *En lisant et en écrivant*, Paris, José Corti, 1980.

24. Fernand Braudel, *op. cit.*

25. *Ibid.*

renforcement de ses mécanismes de solidarité, à ce que chacun ait les moyens de son développement ; un développement dont la croissance démographique ne doit plus constituer l'alpha et l'oméga. Autrement dit, le désengagement de l'État ne doit plus s'opérer au détriment des territoires les plus fragiles, dans lesquels se trouvent bien souvent des populations qui le sont tout autant.

CONCLUSION

En résumé, les villes moyennes sont loin de constituer un tout homogène. Certaines se portent bien quand d'autres peuvent être considérées comme en crise ou en déclin. Pour les redynamiser, il n'y a pas de modèle unique, mais de multiples solutions qui doivent être adaptées aux territoires concernés. Cependant, il existe des pistes communes. À l'échelle locale, nous l'avons dit, le développement de l'intercommunalité, par la mise en commun des moyens et des idées, permet d'amortir les effets du déclin en substituant à la logique compétitive des formes nouvelles de solidarité. À l'échelle nationale, l'État a également un rôle à jouer en accompagnant les territoires les plus en difficulté et en cherchant à encourager d'autres formes de développement, en particulier dans les villes en décroissance.

L'ensemble des considérations développées dans cet essai nous conduit ainsi à formuler trois convictions, ici résumées.

1. Le rôle joué par l'État dans l'aménagement du territoire doit être repensé : son retrait ne doit plus s'opérer aux dépens des territoires les plus fragiles.
2. Il faut réinventer la gouvernance locale : l'échelon intercommunal doit être renforcé et démocratisé.
3. L'injonction à la croissance démographique doit être réinterrogée : la diversité des territoires doit être reconnue, les villes petites et moyennes doivent être considérées, au même titre que les métropoles, comme des espaces d'expérimentation et d'innovation, et la décroissance démographique doit cesser d'être envisagée exclusivement sous l'angle de la contrainte.

L'avenir des villes moyennes n'est pas seulement un enjeu électoral pour la gauche – même si c'est assurément le cas. Il y va de l'équilibre du pays et de l'égal accès de tous les citoyens aux services essentiels à la vie quotidienne et à l'épanouissement personnel tout au long de la vie. La problématique débordé assurément le seul cadre de ces villes. Ces dernières ne constituent qu'un point de départ ; mais un point de départ essentiel pour œuvrer, collectivement, à plus de justice sociale.

Remerciements

Cet essai est issu d'un cycle de réflexion de plusieurs mois engagé en septembre 2017 en lien avec des chercheurs, des journalistes, des élus et des professionnels de l'action publique.

Je tiens à remercier, dans ce cadre, tous ceux qui ont accepté d'intervenir lors des tables-rondes que nous avons organisées à la Fondation Jean-Jaurès à cette occasion : le journaliste et essayiste Gérard Andrieu, l'économiste et consultant Philippe Archias, le sénateur Martial Bourquin, l'économiste Olivier Bouba-Olga, le responsable « transition énergétique » à la direction de l'innovation chez Bpifrance Benoît Calatayud, le directeur de la mission Action cœur de ville au sein de la Caisse des dépôts Michel-François Delannoy, le maire d'Agen Jean Dionis du Séjour, le sociologue et consultant Éric Hamelin, le sénateur Patrice Joly, la sociologue Anne Lambert, le démographe Hervé Le Bras, le directeur de l'Institut pour la ville et le commerce Pascal Madry, le journaliste indépendant Olivier Razemon et le géographe Frédéric Santamaria.

La synthèse proposée ici ne saurait les engager. Cependant, les débats qu'ils ont alimentés au cours de ces rencontres, les points de vue qu'ils ont pu exprimer et les données qu'ils ont évoquées ont permis de donner corps à cet essai.

Je suis aussi redevable à l'égard de mes collègues et proches qui ont relu mes textes : Élie Guéraud, Geneviève Omessa et Nicolas Rio. Qu'ils en soient également remerciés !

Enfin, je voudrais saluer toute l'équipe de la Fondation Jean-Jaurès pour m'avoir accompagné dans la mise en place de ce cycle et David Djaïz pour avoir accepté de le diriger.

Pour le lecteur, je tiens à préciser que cet essai n'a pas d'autres prétentions que de synthétiser et de vulgariser les connaissances produites ces dernières années au sujet du déclin de certaines villes moyennes. Plusieurs points auraient, bien sûr, mérité d'être étayés. Ce livre ne doit pas être vu autrement qu'une porte d'entrée sur le sujet et une invitation... à poursuivre la réflexion !

TABLE DES MATIÈRES

Préface	3
Introduction	7
DE QUOI LES VILLES MOYENNES SONT-ELLES LE NOM ?	13
Villes moyennes recherchent définition désespérément	14
Les deux âges d'or des villes moyennes de 1789 à nos jours	17
RADIOGRAPHIE D'UNE FRANCE EN CRISE	21
Quand l'égalité des territoires a cessé d'être un idéal	22
La métropolisation contre les villes moyennes ?	25
Symptômes et causes de « la crise des villes moyennes »	30
COMMENT REDYNAMISER LES VILLES MOYENNES ?	37
Le plan Action cœur de ville, un tournant en demi-teintes pour les villes moyennes	38
Contre la compétition locale entre les territoires, la piste de l'intercommunalité	41
Imaginer un nouveau récit des territoires	44
Conclusion	49

Collection dirigée par Gilles Finchelstein
et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, Cité Malesherbes - 75009 Paris

 fondationjeanjaures

 @j_jaures

 fondation-jean-jaures

 www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

www.jean-jaures.org

**Les villes
moyennes
sont de
retour**

Achille Warnant

Préface de
David Djaïz

Quoi de commun entre Béziers, Alençon et Agen ? Nevers, Douai et Gap ? Ce sont toutes des villes moyennes qui semblent, à des degrés différents, en crise : désindustrialisation, paupérisation, dévitalisation commerciale des centres, étalement urbain, désengagement de l'État.... Loin des représentations fantasmées sur la « métropolisation » ou la « France périphérique », Achille Warnant revendique, dans cet essai, de porter sur les villes moyennes et leur diversité un regard lucide – et nuancé – et propose un certain nombre de pistes d'action publique plus adaptées aux territoires.

6 euros TTC

ISBN 978-2-36-244-127-1



9 782362 441271


Fondation
Jean Jaurès
EDITIONS
