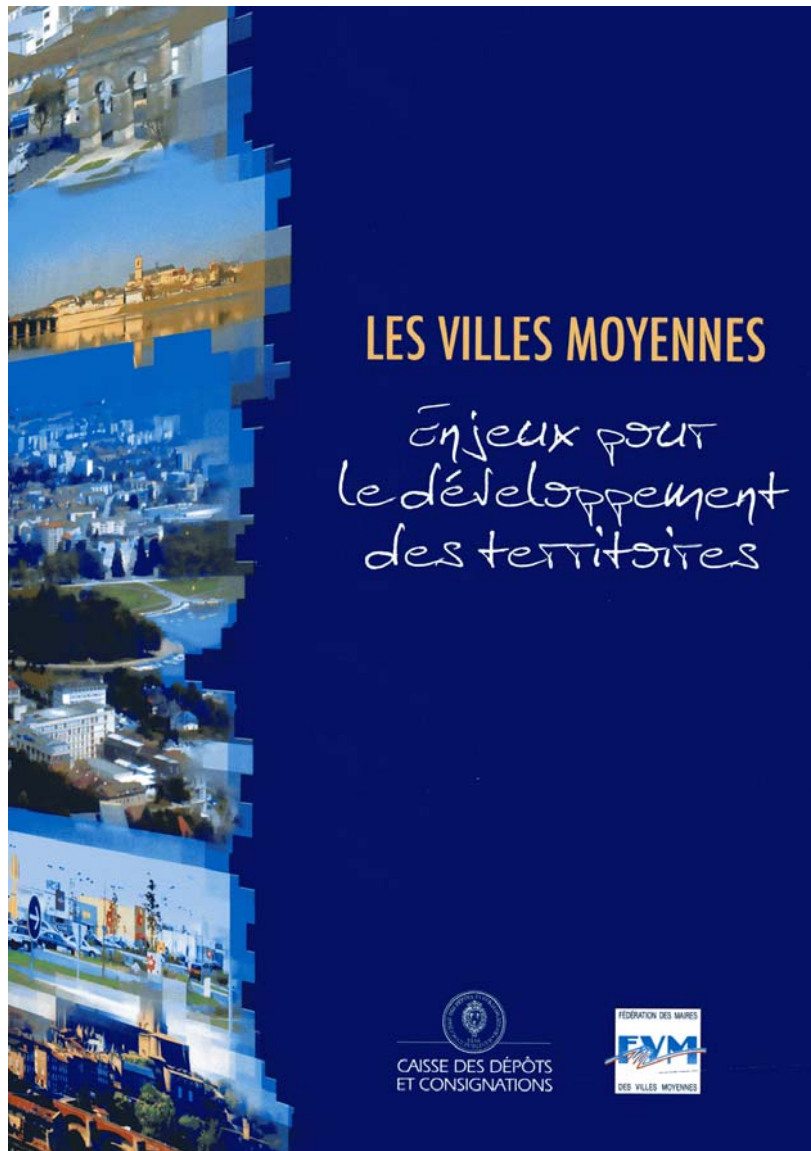


Extrait de :



## **Les politiques régionales en direction des villes moyennes Les villes moyennes – situations et enjeux**

*Daniel BEHAR*

**Les villes moyennes constituent à la fois une catégorie descriptive - celle d'une strate intermédiaire dans la hiérarchie urbaine - et depuis les années soixante-dix et les premiers contrats « villes moyennes », une catégorie d'action publique. Ce sont ces deux acceptions - et leur articulation - de la notion de « villes moyennes » que l'on tente d'explorer ici. Dans un premier temps, il s'agit de rendre compte, à grands traits, de la réalité urbaine décrite au travers de cette catégorie (1 ère partie). On constate alors, d'une part la permanence - sur le temps long - des traits qui caractérisent les villes moyennes, et qui expliquent pour une grande part leur bonne santé relative. Mais on doit simultanément souligner la fragilité grandissante de ces villes, en particulier à propos du rôle qu'elles assurent à l'égard des territoires environnants.**

Par contrecoup, la catégorie villes moyennes impose. Les dynamiques des villes moyennes se différencient et reflètent celles des ensembles régionaux au sein desquels elles s'inscrivent. Enfin, le fait métropolitain influe, de multiples façons, sur la dynamique de ces villes.

Dans un second temps, on a examiné les politiques conduites par ces villes.

Un constat s'impose : il faut distinguer la situation et les politiques mises en œuvre par les villes moyennes sous influences qui cherchent à retrouver une cohésion territoriale locale mise à mal par les multiples interdépendances, positives et négatives, qui les traversent, de celles des villes moyennes isolées.

Ces dernières ont davantage pour préoccupation de « moderniser » leurs fonctions de centralité vis-à-vis d'une ruralité en pleine mutation.

En regard de cette situation, on observe à nouveau un intérêt de l'action publique vis-à-vis de ces villes qui se manifeste en particulier au niveau régional, au travers notamment d'une « résurgence » des contrats villes moyennes, en tension avec la contractualisation en direction des pays.

Toutefois, ce renouveau de l'intervention régionale en direction des villes moyennes reste prudent. Les régions hésitent en effet entre un traitement homogène des villes moyennes, strate urbaine intermédiaire participant de l'équilibre des territoires et une approche plus relative des villes moyennes, comme enjeu territorial déduit du processus de métropolisation.

Cette incertitude des politiques régionales à l'égard des villes moyennes laisse en grande partie en friche le besoin d'accompagnement, stratégique et méthodologique des villes moyennes, et notamment celles considérées ici comme sous influences, qui présentent à la fois les situations les plus complexes et les plus porteuses de développement.

### **La situation des villes moyennes, entre permanences et fragilités**

Cette première analyse se base sur une étude statistique qui exige de définir une « strate » de villes moyennes. De façon arbitraire mais pour rester en deçà du seuil habituel utilisé pour étudier les métropoles (200 000 habitants)<sup>1</sup>, les aires urbaines sélectionnées sont de taille comprise entre 20 000 et 150 000 habitants.

Le choix de raisonner en termes d'aires urbaines permet de mieux percevoir la fonction territoriale des villes moyennes en intégrant en leur sein le fait périurbain.

La strate ainsi déterminée englobe les villes moyennes, au sens de la FMVM (Fédération des Maires des Villes Moyennes), qui définit celles-ci selon deux critères

- une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants (ou moins 20 000 pour une préfecture)
- une fonction de centralité.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport récent du CES, Avis et Rapport « Métropoles et structuration du territoire », Mai 2003.

Elle intègre aussi une bonne part des petites villes ciblées par l'APVF (Association des Petites Villes de France) : entre 3 000 et 20 000 habitants. En effet, ces deux fédérations raisonnent à l'échelle de la commune-centre, or une ville-centre de 100 000 habitants correspond approximativement à une aire urbaine de 150 000 habitants et une aire urbaine de 20 000 habitants peut correspondre à une ville-centre aux environs de 15 000 habitants.

Les aires urbaines étudiées sont au nombre de 214 et représentent 13 millions d'habitants soit 22% de la population française.

### **Depuis 20 ans, permanences et résistances**

L'analyse porte d'abord sur les «fondamentaux» du développement territorial de cet ensemble de 214 aires urbaines et montre que les villes moyennes ne sont pas, à première vue, en mauvaise santé.

Du point de vue démographique, tandis que la France a connu d'importants changements économiques, sociaux et technologiques depuis un quart de siècle, il est frappant de voir que la répartition de la population française entre les villes moyennes et le reste du territoire n'a pratiquement pas changé.

Si les villes moyennes et le reste de la France enregistrent les mêmes évolutions naturelles dans les années qui viennent, il faudra attendre 2090 pour voir le poids de la population des villes moyennes passer sous la barre des 20% de la population française.

Mieux, l'emploi total des villes moyennes s'est développé plus rapidement, entre 1990 et 1999 qu'en France. Avec 22,2% de l'emploi national en 1990, elles contribuent à 30,4% de la création nette d'emploi entre 1990 et 1999.

Certes, le revenu par habitant des villes moyennes est légèrement inférieur au revenu par habitant moyen national. Mais dans les années 90, il a eu tendance à augmenter plus rapidement. Aujourd'hui, il converge avec la moyenne nationale.

Si les villes moyennes présentent ainsi de nombreux signes de bonne santé, tant sociaux qu'économiques, c'est qu'elles disposent du fait de leur structure et de leur évolution, des capacités de « résistance » aux mutations contemporaines.

En effet, les déclinés parallèles de la population et des actifs occupés des villes moyennes sont accompagnés d'une croissance significative des retraités. Cet effet de ciseaux finalement vertueux permet que la part des titulaires de revenu des villes moyennes finisse par égaliser puis excéder leur part dans la population nationale. Ce poids des revenus tirés des retraites explique pour partie la dynamique de « consommation » qui alimente la croissance des villes moyennes. Second facteur de résistance aux mutations socio-économiques, les villes moyennes ont plutôt plus d'emploi public que dans le reste de la France et sa réduction entre 1990 et 1999 a été moins rapide qu'ailleurs<sup>2</sup>.

Cependant, les facteurs qui permettent aux villes moyennes de « résister » en interne (le poids des retraités et de l'emploi public) sont sources de fragilité vis-à-vis du dehors, pour demain.

### **Des fragilités pour demain**

La permanence des indicateurs socio-économiques «internes» aux villes moyennes masque des évolutions radicales de leur place sur le territoire. Première évolution, d'ordre économique, l'activité productive est en chute libre dans les villes moyennes et elle est la plus destructrice d'emplois. Les secteurs les plus présents sont le commerce, le BTP et les services (il reste quelques traces de production notamment dans le BTP et l'agroalimentaire). Cette forte réduction de la fonction productive au sein des villes moyennes fragilise leur capacité d'intermédiation entre la fonction stratégique des métropoles et les territoires locaux.

Cette fragilisation de la fonction économique des villes moyennes, de moins en moins des centres productifs, se double de deux mutations sociales simultanées, lourdes de conséquences.

Depuis le milieu des années 1990, le solde naturel dans les villes moyennes est dépassé par celui du reste de la France. Après avoir été des villes plus jeunes que le reste de la France durant les années quatre vingt, les villes moyennes deviennent aujourd'hui des villes vieillissantes.

Plus grave encore, dès le milieu des années 1980, le solde migratoire des villes moyennes est surclassé pour devenir négatif au début des années 1990. Les villes moyennes qui ont bénéficié de l'exode rural durant les années 70-80, souffrent maintenant de la métropolisation. Ainsi de villes d'accueil, les villes moyennes sont devenues des villes de départ.

<sup>2</sup> Il faut noter que cette diminution de l'emploi public entre 1990 et 1999 tient probablement à des changements de nomenclature. Autrement dit, on peut penser qu'à périmètre équivalent, l'emploi public a plutôt augmenté en France durant cette période et qu'il a bénéficié d'une croissance meilleure qu'ailleurs.

Enfin, la dépendance des villes moyennes envers le secteur public a contribué à maintenir leur niveau d'emploi dans les années 1990 tandis que le taux de chômage augmentait en France. Mais cette composante de l'emploi, à laquelle s'ajoute un taux de qualification plus bas dans les villes moyennes que dans le reste de la France (du fait que le taux des ouvriers y a diminué moins vite qu'ailleurs) ne laissent pas présager d'une bonne compétitivité à terme.

### **Des situations territoriales contrastées**

Comme pour toute catégorie territoriale, une analyse globale masque des réalités contrastées. Ces contrastes sont liés d'une part à leur situation géographique au sein du territoire français, et d'autre part à leur rapport aux métropoles voisines.

Les villes moyennes de la « diagonale aride » Nord-Sud du centre de la France de la Champagne-Ardenne à Midi-Pyrénées sont globalement en moins bonne santé que les autres : perte de population, moins forte croissance du revenu... Plus que les autres, elles vivent d'abord d'activités de services et ont subi une réduction de leur secteur productif.

Les villes moyennes qui fonctionnent le mieux sont davantage regroupées à l'Ouest et au Sud Est de la France, même si on en trouve dispersées sur l'ensemble du territoire national (Oyonnax...). Elles connaissent un redémarrage de leur production en parallèle à une économie de services dynamique et tous leurs indicateurs sont à la hausse.

Enfin, entre ces extrêmes, on trouve, réparties sur l'ensemble du territoire, les villes moyennes traditionnelles : le secteur productif est toujours peu représenté et l'emploi public y est plus important que dans l'ensemble des villes moyennes. Mais leurs performances suivent la moyenne.

Au-delà de cette différenciation macro-régionale, la relation aux métropoles constitue le principal facteur discriminant. Ainsi les flux pendulaires (domicile/travail) entre les villes moyennes et les métropoles demeurent modestes et concernent seulement 200 000 actifs sur les 5 millions vivant en villes moyennes. Mais ils affectent un nombre croissant de ces villes. Fait notable, ces flux sont relativement équilibrés entre les actifs résidant en villes moyennes et travaillant dans les aires métropolitaines et leurs réciproques.

Cette influence métropolitaine grandissante ne constitue donc pas nécessairement un handicap pour les villes moyennes concernées mais elle recompose largement l'équilibre antérieur fondé sur une conjonction locale entre résidence et activité. La résistance des villes moyennes aux mutations socio-économiques n'autorise pas à conclure à une permanence structurelle de ces dernières.

A l'inverse, cette résistance tient à des facteurs (le poids des retraites et de l'emploi public) qui marquent un changement structurel de ces villes et de leur place dans l'organisation territoriale. Villes jeunes, villes d'accueil, villes productives, elles tendent à devenir des villes vieillissantes, de départ et de services.

Par contrecoup, elles semblent davantage soumises aux influences territoriales macro-régionales ou intra-régionales (la métropolisation) qu'en capacité de contribuer à leur structuration.

Point d'appui traditionnel des politiques d'aménagement du territoire depuis les années soixante, les villes moyennes seraient-elles en passe de constituer un problème pour la gestion territoriale ?

### **Les stratégies des villes moyennes**

Cette seconde partie de l'étude repose sur une analyse qualitative des politiques des villes moyennes, approchées autour d'un échantillon d'une dizaine de ces dernières'.

A l'évidence, les stratégies des villes moyennes, les politiques qu'elles tentent de mettre en place se distinguent d'abord en fonction de leur situation territoriale. On peut ainsi distinguer les enjeux et les logiques d'intervention des villes moyennes sous influences et celles de villes moyennes isolées.

Cette distinction se retrouve d'une manière ou d'une autre dans l'ensemble des régions étudiées.

### **Les villes moyennes sous influences : l'enjeu de la cohésion locale**

Le fait d'être « sous l'influence » d'une ville plus importante ne permet pas de caractériser « l'état de santé » de la ville moyenne considérée. Autrement dit, l'influence peut constituer un facteur favorable ou défavorable pour le dynamisme local.

En fait, ces villes ont davantage en commun d'évoluer d'un modèle intégré, vers un modèle qui « sédimente » les spécialisations sociales et économiques.

Les influences extérieures produisent un effet de dissociation au sein de la structure de ces villes : les flux de résidents ne sont pas liés à l'activité économique locale, ou à l'inverse les activités économiques locales génèrent autant de flux qu'elles profitent aux actifs résidents.

Ce constat explique pour une bonne part les préoccupations communes des décideurs locaux de ces villes. Ils cherchent tous à retrouver une cohésion territoriale locale, en cultivant une spécialisation identitaire, en renforçant leurs atouts propres ou en tentant une diversification sociale et économique.

Plus concrètement, deux types de projets ou d'opérations reviennent de façon récurrente dans les préoccupations de ces villes : l'adaptation des équipements et services locaux aux attentes des nouvelles populations résidentes apparaît comme un impératif pour éviter le risque d'une transformation en « dortoir ».

Seconde préoccupation, ces villes qui, en général, accentuent leur fonction résidentielle (fuite des métropoles) doivent s'adapter à des demandes plus diverses et plus exigeantes (« villas » locatives, appartements de centre ville...), en matière de produits logements.

### **Les villes moyennes isolées : l'enjeu de la centralité**

Même si certaines de ces villes bénéficient de la bonne santé relative de leur bassin, elles présentent en général, une très grande fragilité économique et démographique. Il leur faut toutes renouveler en permanence leur fonction de « chef lieu » d'un bassin de vie rural.

Autrement dit, pour faire simple, l'enjeu stratégique pour les villes sous influences concerne leur relation à la « grande ville » proche ; pour les villes isolées c'est la relation au bassin de vie rural qui est déterminante. Leur fil directeur consiste à maintenir le modèle de centralité territoriale qui les ont fondées, et ce dans un contexte caractérisé par une évolution radicale de la ruralité environnante. Globalement équipé, structuré par un mode de vie « urbain », ce monde rural manifeste des attentes à la fois moins importantes et plus exigeantes vis-à-vis de ces villes moyennes.

Tout l'enjeu des villes moyennes dans cette situation consiste à se mettre à hauteur de ces attentes nouvelles. C'est particulièrement le cas en matière d'équipements et de services aux ménages.

En effet, ces villes ont souvent été équipées massivement durant les années 70-80 ; il leur faut renouveler leur appareil d'équipements collectifs (équipements ludiques, médiathèques, bibliothèques...).

La seconde préoccupation transversale aux villes moyennes dans cette situation a trait à la reconversion de friches urbaines importantes. Ces villes disposent de foncier vacant, qu'il soit d'origine militaire ou industrielle, généralement en centre ville, hors d'échelle en regard de leurs moyens d'investissement (et même des besoins locaux).

Cet enjeu nécessite de concevoir des projets urbains et économiques complexes et mixtes (public/privé).

## **Les villes moyennes : enjeu d'action publique**

### **Les politiques régionales intérêt et hésitations**

Le niveau régional est celui qui à l'évidence s'intéresse le plus aux villes moyennes. Au travers de leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire, les politiques régionales ont pris, il y a vingt ans, le relais des politiques de l'Etat en direction des villes moyennes.

Ces politiques traditionnelles sont fondées sur une intervention systématique en direction d'une catégorie de communes identifiée par la taille (les bourgs centres) et centrée sur les enjeux d'aménagement urbain et d'embellissement.

Beaucoup de régions conservent encore une telle politique catégorielle. Mais nombre de régions, à côté ou à la place de ce dispositif classique, mettent en place un nouveau mode d'intervention qui correspond à des préoccupations différentes.

Il s'agit, pour faire vite, de passer d'une logique du « dedans » (l'embellissement) à une logique du « dehors » (les fonctions de centralité). Autrement dit, c'est bien la question de la place des villes moyennes dans l'organisation du territoire qui est posée. Mais autour de cette préoccupation nouvelle et partagée, les régions semblent hésiter entre plusieurs attitudes et stratégies, tant d'un point de vue problématique que méthodologique.

Sur le fond, d'un côté, certaines régions persistent à considérer les villes moyennes comme un levier d'aménagement du territoire, une strate intermédiaire dans la structuration de ce dernier. Les villes

moyennes prennent place alors dans une catégorisation en cascade de l'armature urbaine, au nom de l'équilibre territorial.

Simultanément, d'autres régions renouvellent leur intérêt pour les villes moyennes, au travers de leur préoccupations face au processus de métropolisation. Les villes moyennes apparaissent alors en quelque sorte comme une catégorie « relative », déduite du point de vue régional face à la question métropolitaine. Autrement dit, dans ce cas de figure, les villes moyennes peuvent être mobilisées pour contribuer à un processus de métropolisation espéré ou tout autant être considérées comme un contre-feu pour contenir ladite métropolisation.

Sur le plan méthodologique, à partir de la base commune d'un recours croissant à l'outil contractuel, deux orientations sont observables : certaines régions privilégient un mode d'intervention spécifique en direction des villes moyennes, d'autres une intervention plus globale, via les pays.

Dans le cas des régions contractualisant directement avec les villes moyennes, les nouveaux dispositifs expriment un double basculement :

- d'une part, le passage d'une procédure visant une catégorie démographique, à une catégorie fonctionnelle, considérant le rôle de centralité assuré ;
- d'autre part, le passage d'une logique d'aménagement urbain à une logique d'équipements et de services.

Malgré ces évolutions majeures, ces nouveaux dispositifs présentent deux limites.

En premier lieu, ils restent catégoriels et sont contraints de cibler une « fourchette démographique ». Le « plafond » statutaire des agglomérations tend alors à les tirer vers les petites villes.

Seconde limite, la logique de ces dispositifs spécifiques « ville moyenne » tend à définir la centralité exclusivement via les équipements et services collectifs, en évacuant les fonctions économiques, renvoyées sur le niveau du pays. Il apparaît pourtant délicat de « segmenter » ainsi l'approche des fonctions de centralité de ces villes moyennes.

Simultanément, d'autres régions privilégient une approche des villes moyennes au travers du prisme des pays. Cette logique d'intervention a, elle aussi, pour constat originel la question de la centralité, mais considère que cette question ne peut être traitée qu'au travers d'un projet de territoire englobant centre et périphérie, ville moyenne et bassin de vie, autrement dit un projet de pays.

Si l'impact et les limites de ce mode d'intervention sont plus difficiles à apprécier, on peut toutefois observer les réticences des élus des villes moyennes à l'égard de cette approche qui ne les considère pas comme des interlocuteurs directs et renforce les lourdeurs procédurales de traitement de leurs dossiers.

Globalement, il apparaît donc que les politiques régionales à l'égard des villes moyennes expriment tout à la fois un intérêt nouveau à leur sujet, une diversité légitime d'approches et une certaine incertitude, problématique et méthodologique quant à la nature du problème posé et des réponses possibles.

### **Des attentes qui interpellent les acteurs publics**

l'évidence l'offre institutionnelle à l'égard des villes moyennes évolue. Mais elle reste encore inadaptée.

Le changement majeur tient à la contractualisation des relations avec les régions et les départements. Le cadre contractuel proposé par les régions est jugé le plus souvent intéressant, parce que globalisé mais il reste normatif. L'intervention régionale demeure aux jeux des villes moyennes, inscrite, pour l'essentiel, dans une logique de guichet financier. On note la même évolution avec les départements, sans que leur plus grande proximité conduise mécaniquement à une plus grande prise en compte de la spécificité de la ville considérée.

Il semble donc que les nouveaux modes d'intervention, régionaux ou départementaux, à l'égard de ces villes, ne combleront pas le déficit d'accompagnement (problématique et méthodologique) dont elles souffrent.

Cette offre d'accompagnement paraît particulièrement opportune auprès des villes moyennes caractérisées ici comme « sous influences ». En effet, celles-ci présentent les situations les plus complexes, mais aussi celles dont le potentiel de développement est généralement le plus important.

Auprès de ces villes, trois fonctions d'accompagnement semblent nécessaires.

- La première de ces fonctions relève de la « mise en scène » institutionnelle

L'enjeu pour les villes moyennes consiste généralement moins à s'organiser en réseau, tel que la rhétorique régionale le formule le plus souvent, qu'à établir des relations leur permettant de « s'adosser » aux grandes villes proches.

A cet égard, il apparaît opportun d'organiser des « scènes d'énonciation stratégique » entre les collectivités territoriales concernées. Autrement dit, il s'agit de réunir autour d'une même table les responsables de la « grande ville », de la ville moyenne, du conseil général, du conseil régional et de réfléchir ensemble aux complémentarités en termes d'habitat, de déplacements...

- La seconde fonction envisageable a trait au transfert de savoir-faire.

Les villes moyennes sous influences sont, on l'a dit, de plus en plus marquées par la fonction résidentielle. Ce moteur de leur développement exige d'elles une capacité d'innovation, d'adaptation de leur offre aux nouvelles attentes. Ces villes moyennes doivent donc diversifier leurs produits habitat, au-delà des attentes traditionnelles exprimées localement.

Les offres d'expertises, les capacités de transfert de savoir-faire, de comparaison entre situations urbaines proches... seraient donc tout à fait opportunes.

- Enfin, une fonction d'« appui à l'innovation » paraît nécessaire.

Les villes moyennes sont fréquemment confrontées à un impératif de reconversion de friches (industrielles, militaires...) qui exige, plus qu'ailleurs, d'envisager une multiplicité d'usages sur un même site, de concevoir des montages public/privé.

Il s'agit là de contribuer à l'identification de « niches d'investissement » à même de permettre la sortie de ces opérations, en évitant le risque lié à la réalisation d'équipements publics « hors d'échelle » en regard des moyens locaux.

La nouvelle donne pour les villes moyennes constitue un singulier défi pour les acteurs publics.

Sur le fond, on assiste au glissement d'un enjeu d'aménagement et d'équipement de ces villes en tant que niveau intermédiaire de l'armature urbaine, à une exigence de confrontation de leurs « responsabilités territoriales », vis à vis de l'extérieur, dans un contexte mouvant.

Ce défi, s'il est bien perçu par les collectivités territoriales « extra-locales » (départements, régions) et les conduit à transformer fortement leur mode d'intervention, met néanmoins en évidence des potentialités et des besoins nouveaux auxquels l'ensemble des acteurs publics pourrait contribuer.