



Tous urbains

N° 21

Janvier 2018

Dossier

Villes moyennes, petites villes : déclassées ou mal gérées ?

Les édito de

J.-P. CHARBONNEAU, S. CORDOBES, J. DONZELOT,
C. GHORRA-GOBIN, F. MENU, O. MONGIN,
PH. PANERAI, J.-M. ROUX

puf

Petites villes et villes moyennes :

une leçon de choses

Philippe Estèbe

30

Dossier

LES PETITES villes et les villes moyennes subissent aujourd'hui la fin d'une situation privilégiée qui leur a permis de tenir près de 200 ans, sans se préoccuper de la concurrence des métropoles. Aujourd'hui, leur place n'est plus acquise, comme en témoignent les trajectoires très contrastées qu'elles ont suivies et qu'elles suivent, depuis 15-20 ans.

Elles doivent s'accepter, non plus comme les points d'appui du quadrillage d'une société de sédentaires, mais comme les tremplins d'un univers de mobiles.

Les enfants préférées de la République

Les petites villes et les villes moyennes en France ont connu leurs heures (voire leurs siècles) de gloire, par la grâce de la conjonction de trois dimensions de longue durée.

La géographie industrielle française a privilégié les implantations diffuses dans des territoires de faible densité, par opposition à ce qui s'est joué au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Italie du Nord, où s'est développé, de façon à chaque fois spé-

cifique, un modèle de ville industrielle (Turin, Milan, Brescia, Bologne, Florence, Manchester, Birmingham, Sheffield, Liverpool, Stuttgart, Mannheim, Duisbourg, Berlin, Munich, Dortmund, Hambourg). Peu de grandes villes jalonnent le paysage de l'industrie française, du moins avec une envergure nationale ou internationale, si l'on excepte Paris et Lyon, et dans une moindre mesure, Marseille. L'industrie s'installe volontiers, en France, dans les petites villes ou les espaces ruraux, à proximité des sources d'énergie ou de matière première : Le Creusot, Decazeville, les vallées alpines et pyrénéennes, les bassins miniers lorrains et du Pas-de-Calais, Millau, Castres, Mazamet, voire Maubeuge ou Chauny. La géographie industrielle est thématique : 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 effluents. Si certains de ces sites finissent par concentrer de très nombreux habitants et travailleurs, la plupart d'entre eux ne

La croissance des grandes villes apparaît bien moins intense, du moins au cours du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e, en France.

font pas ville au sens que l'on donne notamment outre-Rhin ou au-delà des Alpes : la conjonction de la production, de la finance et de la formation.

En conséquence, la croissance des grandes villes apparaît bien moins intense, du moins au cours du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e, en France, par comparaison aux pays voisins. D'abord, parce que l'exode rural est plus tardif (ce n'est qu'en 1970 que l'Insee annonce que 80 % des Français vivent en ville alors que la même proportion est atteinte au Royaume-Uni dès la fin du XIX^e siècle) et que les grandes villes sont peu attractives au regard de l'offre de proximité. Aussi les petites villes et les villes moyennes sont-elles les premières bénéficiaires de l'exode rural, dans ses balbutiements, comme dans sa plus forte intensité. La chanson de Jean Ferrat (« pourtant, que la montagne est belle... ») fait illusion. Il est rare que les HLM (où l'on mange « le poulet aux hormones ») accueillent des familles qui viennent directement de la campagne ou de la montagne, sauf pour ce qui concerne les immigrés. Lorsque le paysan quitte sa terre, c'est plus souvent dans la sous-préfecture ou la préfecture la plus proche qu'il trouve à s'embaucher et à se loger. Magali Tallandier montre que si le seuil de la ruralité avait été fixé à 5 000

habitants plutôt qu'à 2 000, on n'aurait pas parlé d'exode rural en France. Ce n'est pas Paris, qui, pendant cent cinquante ans a fait concurrence à Nantes, à Rennes, à Bordeaux ou à Toulouse. C'est Rodez, c'est Millau, ce sont Périgueux, Agen, Cholet ou Vannes, Annanay ou Thiers.

La raison de cette attractivité des petites villes et des villes moyennes, outre leurs activités manufacturières, réside dans leur fonction de desserte de leur ressort administratif, garantie par le déploiement territorial de l'État. Il s'agit, ici encore, d'une spécificité française, liée aux propriétés de son espace. Celui-ci est faiblement peuplé, mais sa population est dispersée. Il n'existe guère de désert ; à la différence de certains espaces de la péninsule ibérique ; il n'est pas possible non plus de structurer et de desservir le territoire à partir d'une vingtaine de villes comme c'est le cas de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou de l'Italie du Nord. Les préfectures, sous-préfectures et chefs-lieux de canton deviennent les relais nécessaires d'une administration sans cesse défiée par la faible densité et la dispersion de la population. Cela d'autant plus que le dispositif territorial se met en place au moment de la « transition démographique », autrement dit la stagnation séculaire que connaît la France au XIX^e siècle, qui produit ce que certains démographes ont appelé « l'optimum territorial » pendant le Second Empire : soit un moment magique de peuplement maximum des campagnes. C'est le temps béni et flaubertien de la France des notables et des paysans propriétaires, où le chef-lieu joue à plein son rôle de plaque

tournante des services, des affaires et de l'autorité de l'État.

Sans concurrence des grandes villes, régnant sur un espace que personne ne vient leur contester, avantagé par la géographie industrielle et relais privilégiés de l'action de l'État, les villes petites et moyennes s'installent, pendant plus d'un siècle, dans une situation que, sans intention péjorative, on peut qualifier de rentière.

La fin des rentes de situation

Cette position privilégiée se trouve déstabilisée depuis près de trente ans, à mesure de la convergence de trois processus.

La décentralisation, certes, apporte plus de capacités d'agir aux collectivités locales, mais elle s'accompagne aussi, bien qu'avec retard, d'un retrait des services de l'État et d'une refonte progressive de ses implantations territoriales. Les cartes judiciaire, militaire, sanitaire évoluent sous la pression d'économies d'échelles, de rationalisation, de recherche d'efficacité. Les services déconcentrés de l'État reviennent aux départements et aux régions ou s'amincissent (que l'on songe aux réductions continues des effectifs des services de l'Équipement !). Ce processus touche particulièrement les petites villes dont le statut de sous-préfecture ne garantit plus la permanence des fonctions de « polarité », comme disent les géographes.

Le quadrillage servait à administrer une population sédentaire. Or elle est devenue mobile. Mobilité résidentielle, certes (10 % des ménages déménagent

Chaque jour, par exemple, plus de 10 000 personnes viennent à Rodez pour y travailler, ce qui représente environ la moitié de la population active résidente dans la commune.

chaque année), mais surtout mobilité quotidienne (près de 70 % des actifs travaillent hors de leur commune de résidence), qui nous voit en chaque jour ou presque accomplir près de 20 km pour aller travailler, sillonner les espaces pour consommer, étudier, nous divertir ou prendre des congés. Chaque jour, par exemple, plus de 10 000 personnes viennent à Rodez pour y travailler, ce qui représente environ la moitié de la population active résidente dans la commune, ces mêmes personnes n'hésitent pas à gagner le Zénith de Clermont-Ferrand, ou Ikea à Toulouse ; ceux qui en ont les moyens envoient leurs enfants étudier à Toulouse ou à Montpellier plutôt qu'à Rodez ou à Albi ; et si l'on doit subir une opération, faut-il continuer de faire confiance aux chirurgiens locaux ou bien se tourner vers les rassurants plateaux techniques des métropoles ?

Car c'est ce troisième processus qui vient déstabiliser les places des petites villes et des villes moyennes : alors qu'elles ont longtemps stagné, les grandes villes se sont mises à croître dans les années 1970. Celles-ci ont bénéficié d'une inversion des termes de l'échange entre Paris et la province et apparaissent comme les principales bénéficiaires de la décentralisation, qui, en leur apportant des capacités d'agir,

a nourri les trajectoires réussies de Toulouse, de Bordeaux, de Nantes, de Rennes, de Lyon, de Montpellier, de Marseille-Aix, voire de Lille et de Strasbourg. D'aucuns ajoutent à cela que les mutations du modèle productif favorisent les grandes villes : production abstraite, homogénéisation sociale des unités de production, fonction assurantielle des grandes villes, taille effective du marché de l'emploi, etc.

La France des équilibres territoriaux et du maillage de proximité, dont les villes petites et moyennes constituaient les nœuds, se déforme comme sous la force d'un plissement tectonique. Dès lors, les places de ces villes n'ont plus rien de garanti. Leurs trajectoires contrastées mettent au défi les recettes classiques de l'aménagement et du développement territorial. Être relié au réseau à grande vitesse est-il un atout ? Peut-être est-ce vrai pour Valence et Romans, pas du tout pour Le Creusot ou Agen. Inversement, Rodez conserve un rôle économique et social déterminant, alors qu'elle est à plus de deux heures d'une gare de grande ligne. Faut-il ou non être inscrit dans l'orbite d'une grande ville pour connaître des dynamiques de croissance ? C'est vrai pour Albi, mais pas pour Auch. C'est vrai pour Le Mans, mais moins pour Évreux. Aubenas prospère, Roanne périclité. Faut-il alors être isolé, loin des concurrence métropolitaines pour régner sans partage sur son territoire ? Poitiers jouit de son éloignement des métropoles, Bourges beaucoup moins. Un statut de préfecture fonctionne-t-il comme un bouclier ? Rien n'est moins certain si l'on considère Carcassonne ou Perpignan ; Arras en revanche semble tirer parti de

ce statut, mais est-ce vraiment grâce à ses fonctions administratives ? Ne serait-ce pas plutôt le développement agroalimentaire qui explique la bonne santé relative de la ville ?

*Les villes moyennes,
jadis aimées de l'État,
souffrent de son désamour.*

Le géographe est perplexe, le développeur professionnel en perd son jargon, les élus frappent leur tête contre les murs. On en appelle à l'État¹, toujours soupçonné : n'est-ce pas lui qui a lacéré le contrat républicain de l'égalité de territoires ? N'a-t-il pas laminé sa carte historique qui emboîtait chefs-lieux de canton, sous-préfectures et préfectures ? N'a-t-il pas trompé les citoyens en supprimant, à l'envi, maternités, casernes, perceptions, gendarmeries, gares SNCF, écoles ou bureaux de postes ? Les villes moyennes, jadis aimées de l'État, souffrent de son désamour, elles qui se pensaient, pour toujours, les enfants préférées de la République des territoires. Eh bien non : l'État leur est infidèle, il se tourne vers ces parvenues, les métropoles,

1. L'État n'existe pas. Ce mot est utilisé ici par commodité pour désigner les gouvernements. Son emploi n'est cependant pas innocent, tant il évoque la puissance publique éternelle, mue, comme le Golem, par le seul moteur du droit écrit (et de la jurisprudence du Conseil d'État), surpassant dans sa majesté intemporelle les majorités successives, faillibles par définition car bien trop humaines.

et les comble de ses bienfaits : pôles de compétitivité, plan Campus, statut particulier, pacte État-métropole. Rien ne semble trop beau pour célébrer ces nouvelles noces, pendant que les favorites oubliées se morfondent : reviendra-t-il ? Retrouverai-je considération et honneurs ? Ou bien dois-je définitivement renoncer à ses faveurs ?

Une nouvelle vocation pour les orphelines ?

L'État, brave *Pater familias*, stimulé il est vrai par la représentation nationale des villes petites et moyennes (et nous ne parlons pas ici des maires ruraux), multiplie pourtant les signes à l'égard de ses favorites délaissées. Une sorte de pension alimentaire (on pardonnera, on l'espère, une métaphore trop genrée) : nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, contrats de conversion à la suite du départ des militaires, conventions pour la rénovation des centres des villes et des bourgs, extension progressive des subventions pour la rénovation urbaine, etc. Rien n'y fait : la belle totalité républicaine est dissoute, les petites villes et les villes moyennes deviennent les enfants perdus de l'ordre ancien. Osons-le : les oubliées de la République².

Faut-il alors se tourner vers les régions, nouvelles gardiennes de l'équilibre territorial ? Il est vrai que celles-ci

Les villes petites et moyennes se trouvent systématiquement désavantagées par les budgets régionaux au profit des grandes villes.

affichent une bonne volonté égalitaire, multipliant les signes d'un aménagement du territoire équitable, et invoquent Christaller, sans le citer toutefois, pour proposer leur « armature urbaine », comme s'il n'existait pas d'autre conception de l'ordre territorial que la hiérarchie sagement rangée, où les fonctions se distribuent en raison de la taille et de la position dans les mailles du réseau. Las ! L'examen de la destination géographique des largesses régionales montre que, malgré la multiplication des contrats, les villes petites et moyennes se trouvent systématiquement désavantagées par les budgets régionaux au profit des grandes villes.

Que s'est-il passé ? Tout simplement ceci que nous sommes devenus mobiles. L'ordre territorial qui servait une population sédentaire est désormais obsolète. La proximité hiérarchisée où s'inscrivaient les villes petites et les moyennes est désormais transgressée par les flux que nous alimentons chaque jour, chaque semaine, au cours de notre cycle de vie. L'aménagement du territoire ne peut plus se résoudre à définir les périmètres prioritaires qu'il faudra remplir de gares, de zones d'activités, d'universités ou de parcs de loisirs. L'aménagement est celui des réseaux, des relations, de lignes au long desquelles nous déroulons nos vies nomades. Donner envie de rester, certes,

2. On ne compte plus les territoires « oubliés de la République » : les banlieues, les campagnes, les territoires d'outre-mer, les petites villes, les villes moyennes ; alors que parfois (c'est une réflexion de bobo bien sûr), on aimerait tellement que la République nous oublie. Hélas !

est une visée légitime pour tout responsable politique territorial ; mais accorder les moyens de partir³ l'est encore plus si l'on en juge par les avantages de la mobilité géographique⁴. L'aménagement des lieux doit se compléter de l'aménagement des liens. Et l'on ne parle pas ici du sacrosaint « désenclavement », mais de la capacité des personnes, nées quelque part, à accéder aux ressources que l'on ne trouve pas au pas de sa porte. Il faut donc proposer des ressources, pas nécessairement pour ceux qui habitent la ville, mais aussi pour d'autres, venus d'ailleurs, qui trouveront ici les moyens d'une trajectoire satisfaisante ; symétriquement, il faut

*La proximité hiérarchisée
où s'inscrivaient les
villes petites et les
moyennes est désormais
transgressée par
les flux que nous
alimentons chaque jour.*

accepter de voir ses autochtones partir pour faire leur « grand tour », quitte à revenir s'ils le désirent.

Maillons indispensables du quadrillage d'une société sédentaires, les villes petites et moyennes doivent s'accepter comme les tremplins d'une société mobile.

3. Daniel Béhar, « Les moyens de partir et l'envie de rester », *Projet*, n° 227, automne 1991.

4. Clément Dherbécourt, « La Géographie de l'ascension sociale », *Note d'analyse de France stratégie*, novembre 2015, n° 36.