

TEN DAN CES

RÉPONDRE AUX NOUVEAUX
DÉFIS DES TERRITOIRES

VILLES MOYENNES, VILLES MULTIPLES

Interroger les trajectoires des villes moyennes, étudier les alternatives, renouveler l'action collective

scet

GRUPE



C:RONOS

UN DÉFI POLITIQUE AU-DELÀ DE LA MOYENNE



Daniel BEHAR et Philippe ESTEBE, Géographes, Coopérative Acadie



Daniel Behar et Philippe Estebe, géographes, étudient dans cet article les principaux facteurs de crise des villes moyennes : difficultés des villes-centres, concentration du commerce dans les grandes enseignes et impact du contexte régional. Alors que les villes concernées par le plan national "Action cœur de ville" ont un niveau de dotations publiques déjà supérieur à la moyenne nationale, quelles solutions déployer pour répondre à ces crises ? Plutôt qu'un énième plan d'urgence, l'enjeu consiste davantage à inscrire le développement en collaboration avec les territoires environnants.

40 ans après les contrats "villes moyennes" de Valéry Giscard d'Estaing qui les ont uniformément garnies de rues piétonnes et de piscines tournesol, les villes moyennes sont de retour à l'agenda politique national.

Après avoir incarné le maillage rassurant de la France des préfectures et sous-préfectures, puis la qualité de vie au cours des 30 Glorieuses, elles sont devenues le symbole de la France qui souffre face à la mondialisation. Cela semble justifier la mise en place d'une nouvelle politique réparatrice, catégorielle, après les banlieues et le rural. C'est ainsi que l'on pourrait comprendre l'engagement du programme "Action cœur de ville".

En réalité, la catégorie "villes moyennes" est introuvable. Où commence-t-elle ? Quelle différence entre les centaines de petites villes et ces villes moyennes ? Où s'arrête-t-elle ? Orléans ou Brest sont-elles des petites métropoles ou des grandes villes moyennes ? Et surtout qu'y a-t-il de commun entre le dynamisme de La Rochelle ou Bayonne et la fragilité de Nevers ou Bar-le-Duc ?

LES VILLES MOYENNES : ESPACES AU CROISEMENT DE TROIS CRISES

Derrière ce flou analytique, la réactivation de cette figure mythique, de cette construction politique propre à la France tient à ce que les villes moyennes sont aujourd'hui au croisement de trois crises, de natures différentes, qui en font un enjeu politique bien au-delà de la moyenne.

La première crise est territoriale. Elle touche non pas une strate urbaine, celle des villes moyennes, mais ce que la Datar appelait la "diagonale du vide" et qui s'est aujourd'hui concentrée au nord-est de la France. Elle affecte aussi bien les villes moyennes que les plus grandes et les métropoles, de Lille à Strasbourg en passant par Reims.

La seconde est urbaine et concerne non pas les agglomérations moyennes – qui peuvent souvent être en croissance – mais leurs villes centres. Il s'agit, pourrait-on dire, d'une "panne de marché" marquée par une absence simultanée d'offre et de demande pour habiter ces centres-villes, à la différence des plus grandes villes où la pression sociale pour habiter les centres est manifeste.

La troisième crise est économique. Il s'agit de la bulle immobilière et financière autour du commerce, engendrée par la convergence d'intérêts entre les élus locaux et les grandes enseignes qui, si elle se manifeste de façon exacerbée pour l'instant dans les villes moyennes, concerne aussi les grandes villes et au premier chef la région parisienne.

FAUT-IL UN PLAN D'URGENCE POUR LES "VILLES MOYENNES" ?

Face à la crise des villes moyennes (du moins ce que l'on nomme ainsi), le sens commun gouvernemental propose d'accentuer la redistribution pour apporter aux collectivités concernées des moyens financiers et des services propres à assurer leur redéveloppement. Pourtant, cette logique qui consiste à "prendre aux riches pour donner aux pauvres", autrement dit à accentuer



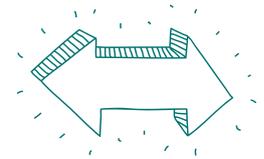
les politiques de redistribution territoriale, ren-contre vite ses limites.

Les flux de redistribution entre territoires “riches” et territoires “pauvres ou en difficulté” sont déjà très importants. Globalement, l’argent public circule des grandes villes vers les villes moyennes, les petites villes et les campagnes : par habitant, les dépenses publiques de fonctionnement et d’investissement sont supérieures dans les territoires les moins denses (communes rurales, petites villes et villes moyennes) à ce qu’elles sont dans les grandes villes. L’impression de concentration de ces dépenses dans les plus grandes villes provient simplement d’un effet de densité : les marges de manœuvre sont supérieures lorsque les habitants sont plus nombreux ! On se focalise d’autre part sur les finances des collectivités locales, mais il faut prendre en compte l’ensemble des dépenses : celles de l’État (qui rémunère plus d’agents de la fonction publique par habitant hors des grandes villes que dans celles-ci), mais aussi celles d’entreprises publiques comme la Poste ou EDF. De plus, l’instauration récente (2012) d’un fonds de péréquation intercommunal permet de redistribuer plus d’un milliard d’euros (2016) issu des intercommunalités les plus riches vers les intercommunalités les plus pauvres. Il semble difficile d’aller plus loin.

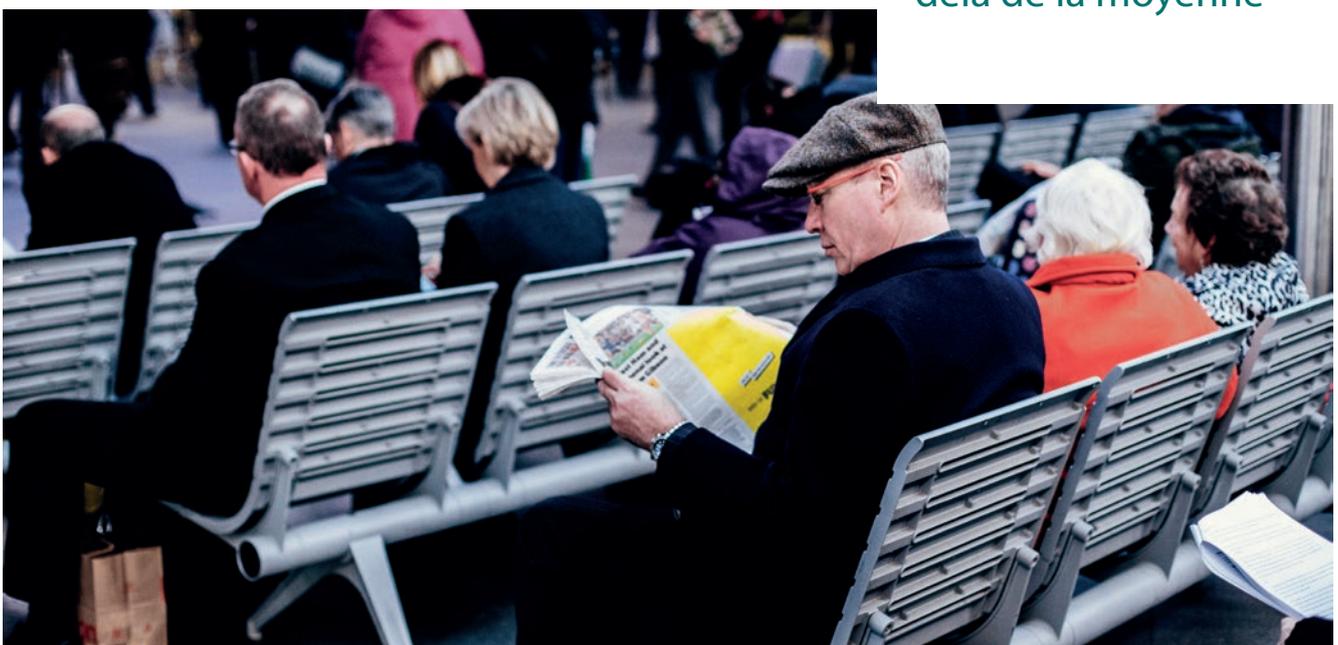
La restructuration des services publics n’a pas vraiment concerné les “villes moyennes” (entre 30 000 et 100 000 habitants). Celles-ci (du moins certaines d’entre elles) ont même été dotées, à la fin des années 1990 (plan Université du troisième millénaire), d’universités de plein exercice ou d’antennes d’enseignement supérieur plutôt

consistantes. Ainsi, en Occitanie, au-delà des universités de plein exercice de Nîmes et Perpignan, des antennes universitaires ont été implantées à Mende, Figeac, Rodez, Castres, Foix, une école des Mines à Albi, un IUT très actif à Tarbes, etc. A Bar-le-Duc (Meuse, 15 000 habitants), on trouve une antenne du centre de formation de professeurs des écoles et des antennes de l’Université de Lorraine : informatique et automation, matière et procédés, sciences techniques et biologiques. Chaumont (Marne, 22 000 habitants) propose trois BTS, une antenne du centre de formation de professeurs des écoles et de l’Université de Champagne-Ardenne. Si l’on déplore la fermeture d’une maternité et d’un tribunal d’instance à Joigny (Yonne), à moins de 20km, Auxerre cheflieu de département (35 000 habitants) propose des établissements de formation de professeurs des écoles, des classes préparatoires aux grandes écoles, un IUT, des formations supérieures d’ingénieur, de commerce et de management, etc. On arrête ici cette litanie, montrant que le problème des “villes moyennes” n’est pas l’abandon par l’État, ni le manque d’équipements, ni celui d’argent public.

L’enjeu est sans doute plus grave, dans la mesure où la santé économique et sociale des “villes moyennes” dépend moins de leur statut et de leur taille, des équipements ou des subsides publics que de l’ensemble régional dans lequel elles se situent. Globalement, les villes moyennes de la côte Atlantique et celles qui se situent dans l’orbite d’une métropole se portent plutôt bien, profitant des dynamiques démographique et écono-



“ Les villes moyennes sont au croisement de trois crises, de natures différentes, qui en font un enjeu politique bien au-delà de la moyenne





mique de leur environnement, alors que les villes moyennes du Nord-Est et des territoires les plus éloignés pâtissent d'un environnement déprimé, qui, de désindustrialisations en restructurations, a largement perdu son appareil économique, sa capacité à contribuer au bien-être de ses habitants et à la richesse du pays.

UN RÉVÉLATEUR DES NOUVEAUX ENJEUX DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT

Aussi, plutôt que de constituer une nouvelle catégorie-cible d'une politique publique d'urgence, serait-il préférable de mieux comprendre les mécanismes générateurs des trois crises qui convergent dans certaines villes moyennes.

Parce qu'elles sont de natures différentes, ces trois crises nécessitent moins une réponse spécifique aux villes moyennes qu'une capacité collective à les traiter chacune au bon niveau.

La crise territoriale du quart Nord-Est de la France devrait conduire l'État à relancer un débat d'aménagement du territoire. Doit-on y faciliter – comme le suggèrent certains économistes – la mobilité des actifs vers d'autres territoires ? Faut-il engager de façon volontariste une politique de "rétrécissement des villes" comme l'a fait l'Allemagne avec les régions de l'Est et comme l'a amorcé la ville de Châlons-en-Champagne¹ ? Faut-il, simultanément, déployer une stratégie nationale de développement économique à grande échelle, en appui sur les Régions Grand Est, Hauts-de-France et Bourgogne Franche-Comté ?

La crise urbaine des centres-villes réclame avant tout une intervention publique locale adaptée, différenciée, capable d'agencer les leviers de l'urbanisme, des transports, du logement et des services pour faire ré-émerger les conditions d'un marché résidentiel en centre-ville. À ce titre, un instrument comme l'Agence nationale pour le renouvellement urbain pourrait être utilement mobilisé car il ne s'agit pas seulement d'amélio-

rer l'habitat, mais souvent d'opérer des restructurations importantes des immeubles et des espaces publics.

Enfin, la bulle commerciale nécessite de combiner un renforcement politique et technique des intercommunalités pour réduire les effets des concurrences entre communes avec une renégociation des politiques européennes, le but étant de contrer les effets destructeurs du libéralisme commercial.

L'apport de moyens supplémentaires aux villes moyennes - territoires dynamiques comme territoires déprimés - sera donc d'autant plus pertinent et efficace qu'il s'inscrira dans des stratégies régionales...

Mieux identifier leurs fonctions et leur trajectoire dans les régions riches ; en faire les points d'appui d'une politique de redéveloppement concertée entre l'État et les régions dans les territoires désindustrialisés, et plus largement accepter une régulation de la concurrence commerciale que nombre de pays voisins pratiquent déjà.

Une politique menée pour les villes moyennes par les villes moyennes ne saurait se suffire à elle-même... Les autres échelons territoriaux détiennent trop des leviers de leur développement pour être oubliés... C'est dans l'intensification des relations ville-territoire que les villes moyennes pourront trouver leur place, à chaque fois singulière.

“ L'apport de moyens supplémentaires sera d'autant plus efficace qu'il s'inscrira dans des stratégies régionales



¹ À ce propos, voir l'interview de Vincent Béal et Max Rousseau "La décroissance, horizon souhaitable de développement ?" en page suivante.