

Métiers : Les Compagnons du Devoir
Saint-Louis du Sénégal face au défi climatique
L'invité : Jacques Donzelot
Recherche : Jacques Lévy et André Ourednik
Prix "La ville à lire" 2011

Revue

URBANISME

vil·les | socié·tés | cul·tures

Dossier :

Les villes moyennes contre-attaquent

www.urbanisme.fr

n° 378

mai
juin
2011

18 €

Bricolage stratégique et obligation d'innovation

Alors que les débats se concentrent sur la métropolisation, **Daniel Béhar**, consultant à la coopérative Acadie, professeur associé à l'IUP (université Paris-Est), souligne la capacité d'invention des villes moyennes en matière de stratégies territoriales contemporaines /1.

Nul ne peut négliger le fait que, de façon constante depuis un demi-siècle, derrière la dynamique métropolitaine, les villes moyennes continuent d'accueillir un cinquième de la population et de l'activité nationales. Par contre-coup, cette permanence justifie la place paradoxale qu'occupent ces villes moyennes dans l'action publique. D'un côté, elles sont centrales dans l'imaginaire national : "Objet territorial non identifié" /2, catégorie urbaine au mieux relative, au pire indéfinissable, elles sont une pure construction géopolitique. En constituant le pavage urbain de base du territoire national, au travers de leur fonction de "chef-lieu" de département, voire d'arrondissement, elles apparaissent, avec les départements, comme la projection au sol de l'idéal français d'égalité républicaine. Mais, à l'inverse, leur stabilité apparente rend quasi inutile toute politique publique dédiée. Elles constituent en quelque sorte un objet politique en défaut de politiques publiques.

Pourtant, cette stabilité statistique cache mal une profonde déstabilisation fonctionnelle des villes moyennes. Il leur faut d'abord réaffirmer leur capacité d'organisation de la couverture exhaustive des territoires, leur fonction de pivot de la proximité territoriale, dans un contexte qui tend à ne plus leur garantir mécaniquement cette fonction. Comment organiser la proximité lorsque la notion de "bassin de vie" perd de sa puissance, que les fonctions de centralité relèvent de moins en moins du schéma "christallérien", hiérarchisé et emboîté ? C'est bien à une exigence de renouvellement de leur polyvalence de fonctionnalités que doivent répondre en premier lieu les villes moyennes, ce, dans un contexte de disparition de leur monopole de la centralité locale. Simultanément, confrontées à la dislocation des emboîtements territoriaux, elles ne peuvent plus attendre les retombées en cascade du développement de la grande ville voisine. Il leur faut donc d'autant plus affirmer une "spécialisation" fonctionnelle et identitaire à même de les positionner dans la concurrence des territoires, que la mise à niveau tendancielle des infrastructures territoriales ne les "protège" plus, sauf exception, de cette ouverture à la concurrence. Enfin, elles ne sont pas, pour une bonne part d'entre elles, à l'abri de la métropolisation, ce qui se

manifeste par des interdépendances croissantes avec les grandes villes. Elles sont donc condamnées à rechercher complémentarités et alliances pour organiser au mieux leur intégration au sein de systèmes urbains élargis.

Des registres apparemment contradictoires

Agir simultanément dans le sens de la polyvalence, de la spécialisation et de l'intégration systémique pourrait paraître relever davantage du "collage" que du bricolage stratégique. L'évocation rapide de quelques stratégies de villes moyennes, en situation, souligne la volonté raisonnée des acteurs locaux de combiner ces registres apparemment contradictoires.

Le cas des villes moyennes de la Région Midi-Pyrénées apparaît – au travers des convergences et des singularités des perspectives affichées – emblématique de ce bricolage stratégique. Ainsi, Rodez, sans doute la ville moyenne de cette région la moins touchée par les mutations contemporaines, commence, au travers de son SCOT, par réaffirmer sa fonction de centralité pour un bassin de vie de plus de 150 000 habitants. Déclinée de façon classique autour des services (éducation, santé, commerces...), cette affirmation prend acte de l'ouverture du bassin de vie pour s'attacher à tel ou tel "créneau" plus pointu (réparation automobile...). Cette fonction locale se double simultanément d'une ambition : disposer d'une visibilité nationale et internationale. Pour ce faire, la carte de la culture est mise en avant avec la création – après polémique locale quant à l'opportunité de cet investissement – du musée Soulages. Enfin, le registre classique des grandes infrastructures (voie rapide, aéroport...) est mobilisé à la fois au titre du "désenclavement" mais aussi, de plus en plus, pour prendre place au sein d'un système urbain élargi avec la métropole toulousaine. Le cas de Montauban est très différent. Intégrée de fait à l'aire métropolitaine toulousaine, elle va tenter de décliner sa stratégie autour de ce positionnement. C'est ainsi qu'elle fait évoluer ses intentions quant au projet moteur d'une future gare TGV. Alors que la perspective de localisation de celle-ci en périphérie se heurtait aux représentations classiques d'une ville moyenne jalouse de son autonomie,

1/

Cet article est tiré de la communication "Les incertitudes stratégiques de l'aménagement du territoire, une illustration par les villes moyennes" du colloque "Villes petites et moyennes, un regard renouvelé" qui a eu lieu à Tours les 9 et 10 décembre 2010. À paraître.

2/

Cf. Roger Brunet, "Villes moyennes : point de vue de géographe", *Les villes moyennes, espace, société, patrimoine*, PUL, Lyon, 1997.

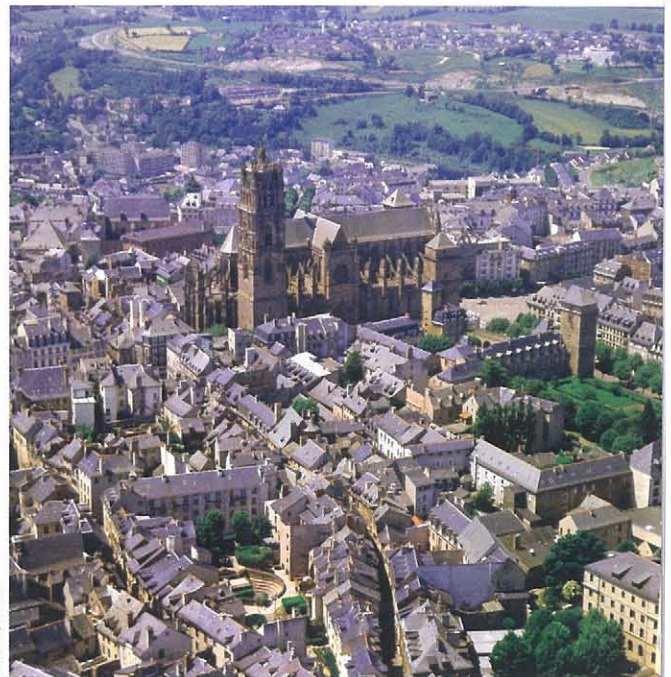
les acteurs locaux ont progressivement basculé pour voir un projet inter-territorial, à même de faire de Montauban "la porte d'entrée nord de l'espace métropolitain toulousain". La polyvalence de proximité se joue alors dans la même perspective : quelle offre d'habitat et de services peut s'inscrire à l'interface de deux bassins d'emploi interdépendants ? C'est en répondant à cette question que l'on pourra affirmer une certaine "spécialisation", mais davantage au sein de l'aire métropolitaine que vers le reste du monde. Albi se positionne un peu différemment. Elle met en avant sa capacité à jouer la concurrence territoriale, à travers l'affirmation de sa spécialisation culturelle, amplifiée par l'inscription de sa cité épiscopale au patrimoine mondial de l'humanité. Mais

ritoires, jusqu'au Grand Paris, et qui vient revisiter l'acceptation commune du développement local ?

La seconde leçon est que l'indifférence des politiques nationales à leur égard est sans doute une chance en ce qu'elle constitue pour elles une obligation d'innovation. En effet, les politiques publiques en France voient se succéder les cibles territoriales et les référentiels d'action. Durant les Trente Glorieuses, il fallait aménager le territoire national, au service d'un projet de modernisation économique et sociale, et les régions en constituaient le ressort privilégié. Après la décentralisation, il s'agissait de faire du local un levier de transformation d'une action publique en crise de sens, et ce sont les territoires de la proximité que l'on promet. À présent, la prise de



Montauban.



Rodez.

c'est pour immédiatement en tirer parti et négocier sa place vis-à-vis de l'aire métropolitaine toulousaine, par exemple en attirant une partie de la demande périurbaine de Toulouse vers sa propre offre de services et de commerces.

Changer de regard

Que veut-on montrer au travers de cette évocation du bricolage stratégique des villes moyennes ?

En premier lieu, il va peut-être falloir changer de regard sur les villes moyennes. Historiquement, la notion de villes moyennes est fondée sur une place "octroyée", au travers du statut de ville chef-lieu. Avec les exemples qui précèdent, on a voulu souligner que se joue là leur capacité à passer du statut à la position, à qualifier leur place de chef-lieu pour en faire le résultat négocié d'une stratégie territoriale. Passer du statut à la position négociée, n'est-ce pas là un enjeu pour bien d'autres types de ter-

conscience des effets de la globalisation et l'impératif de compétitivité conduisent l'État à mettre en œuvre une politique de la puissance nationale, en ciblant certains territoires (le Grand Paris, les métropoles...) à même d'y contribuer. Et trop souvent, par mimétisme, les acteurs locaux concernés s'attachent d'abord à reproduire à leur échelle cette recherche de la puissance et de la performance, en investissant les instruments de l'État (pôles de compétitivité...) ou en les déclinant à leur niveau (appels à projets...).

À l'abri de ces injonctions politiques, voire de ces effets de mode successifs, les villes moyennes ne sont-elles pas en fait en train d'inventer les stratégies territoriales contemporaines qui, prenant en compte la complexité du réel, s'affranchissent de modèles par trop réducteurs et combinent en situation des logiques d'action à première vue hétérogènes les unes aux autres ? |

Daniel Béhar