

LES VILLES MOYENNES, CHARNIERES DU TERRITOIRE

UNE EXPERIMENTATION EST EN COURS POUR CONSOLIDER CETTE FONCTION DE CHARNIERE TERRITORIALE

1 – CONTEXTE DE L'EXPERIMENTATION

POURQUOI LA DIACT REPREND-ELLE AUJOURD'HUI LE CHANTIER DES VILLES MOYENNES ?

LA NECESSITE DE RENOUVELER UNE POLITIQUE TRADITIONNELLE

Les politiques d'aménagement du territoire offrent traditionnellement une place importante aux villes moyennes.

Considérées comme villes intermédiaires, **facteurs d'équilibre du territoire** comme le Secrétaire d'Etat l'a souligné, elles ont bénéficié et tiré le meilleur parti des différentes vagues de contractualisation successives, des contrats de villes moyennes des années 70 aux crédits d'ingénierie pour des collaborations au sein des « réseaux de villes » des années 80. Enfin, même si cette forme de contrat avec les intercommunalités ne leur était pas spécifiquement dédiée, elles ont été les plus nombreuses à se constituer en communautés d'agglomération et à signer les contrats d'agglomérations des années 2000 .

L'objectif est de renouveler cette politique au regard du contexte territorial actuel :

1. Nous vivons une **inversion migratoire** vers les espaces les moins denses (périurbains, ruraux, villes petites et moyennes), contrairement à la phase de l'urbanisation galopante vers les grandes concentrations urbaines. On nous dit par ailleurs que les logiques de l'économie mondialisée privilégient les **polarisations spatiales**, les métropoles, dans un réseau d'archipel déconnecté du territoire. Il semble qu'il y ait donc une contradiction entre les mutations de l'économie globale et les pratiques migratoires et résidentielles des habitants.
Les villes moyennes peuvent contribuer à résoudre cette contradiction. Elles ne sont plus aujourd'hui simplement « intermédiaires », « moyennes », en termes de stocks de population et d'emplois. Notre analyse et notre volonté est qu'elles deviennent réellement des **villes charnières** entre métropoles et espace rural, entre économie productive compétitive et économie résidentielle du bien vivre.
2. **L'entre-deux territorial** que constituent les villes moyennes est souvent négligé par une vision duale mettant l'accent d'un côté, sur les métropoles, et de l'autre, sur l'espace rural. Or 20% de la population y vit et y travaille. Il s'agit donc pour l'aménagement du territoire de se réapproprié le sujet et de ne pas négliger ces espaces médians qui remplissent souvent des fonctions beaucoup plus importantes que ce leur taille laisse présager (avec 20% de la population, elles assurent pas exemple la desserte sanitaire et médicale de 60% de la population - étude Emmanuel Vigneron).

3. La dynamique démographique des villes moyennes est stable, et malgré la pensée dominante qui donne le primat à la métropole, on constate que l'emploi (privé et public) s'y développe, accompagné d'un faible taux de chômage. Cela signifie que les villes moyennes, préfectures et sous-préfectures, jouent un rôle de service incontournable et de stabilisateur de l'emploi public. Cela signifie aussi que les entreprises s'y localisent. Cependant, les cadres, en particulier, s'ils sont prêts à y travailler, ne sont pas encore prêts à y résider. D'où l'importance de la qualité des grands services publics et du centre-ville pour **l'attractivité durable de ces villes**. Le quatrième thème de l'appel à expérimentation que nous avons lancé porte précisément sur le renouvellement des centres-villes.
4. L'attachement français **pour les services publics** interroge directement la place des « petits » territoires dans le maillage de grands services publics structurants que sont l'enseignement supérieur, la santé, les transports. Les villes moyennes sont directement concernées à travers leur antennes universitaires, leurs centres hospitaliers, leurs gares fret et passagers. C'est pourquoi l'appel à expérimentation lancé en mars 2007 a exploré prioritairement ces thèmes.

2 – QUELS SONT LES OBJECTIFS DE L'EXPERIMENTATION ?

I - L'objectif stratégique est donc de conforter le rôle de charnière territoriale des villes moyennes.

Trois partis pris de fond ont défini les cibles de l'expérimentation :

1. Après réalisation d'un diagnostic fouillé (en lien avec la FMVM et l'ADCF), il a été décidé de **choisir quatre politiques publiques structurantes** pour le devenir des villes moyennes : l'enseignement supérieur, la santé, les transports et le renouvellement des centres urbains. Deux de ces politiques sont directement de la compétence de l'Etat, les deux autres sont partagées avec les collectivités territoriales (transports et renouvellement urbain). Elles participent toutes quatre du renforcement de l'attractivité future des villes moyennes, en matière résidentielle ou productive. La question plus territoriale de la centralité urbaine se pose avec acuité dans les villes moyennes, qui sont fortement concurrencées par les espaces périurbains et ruraux de leur pourtour.
2. Pour renforcer cette fonction de charnière, il a été choisi d'explorer particulièrement le segment de la **relation avec la grande ville proche**, l'autre segment, celui de la relation avec l'espace rural, étant largement assuré. Sur ces grandes politiques sectorielles structurantes, nous tenons à participer au débat actuel sur la réforme de l'enseignement supérieur, de la santé et sur la question incontournable de leur implantation sur le territoire. Il ne s'agit de rien de moins que de l'avenir des antennes universitaires, des centres hospitaliers, des gares fret et passagers... dans leur relation au PRES, au CHU, aux grandes plateformes d'échanges métropolitains, qui, nous le savons, tendent vers la polarisation. Il s'agit donc d'inventer et de négocier des complémentarités nouvelles, des spécialisations, des rationalisations.

3. A la différence d'il y a trente ans, nous considérons que les villes moyennes sont en fait les **agglomérations des villes moyennes** (élargissement des migrations alternantes et développement de l'intercommunalité), et qu'elles ne sont plus seulement des facteurs d'équilibre du territoire, mais des ressources pour sa compétitivité. L'enjeu ne se réduit donc plus à l'aménagement du cadre de vie, la question essentielle devient celle du développement **des bouquets de services de qualité à la population et aux entreprises**.
4. La méthode proposée consiste à expérimenter une **conduite renouvelée de l'action publique** : sur la base d'un diagnostic stratégique partagé, faciliter un dialogue local et des négociations entre l'Etat et les collectivités locales, en y associant fortement les opérateurs techniques. L'objectif est double : à partir des ces 20 témoignages, explorer des thèmes et des approches « sur mesure » non normalisées et, à partir des capitalisations issues de ces expérimentations locales, peser sur le niveau national.

II – L'objectif de gouvernance avec le local est de renouveler l'action publique par la méthode de l'expérimentation et du témoignage

Pour atteindre ces objectifs, un appel à expérimentation a été lancé en avril 2007 en direction des **intercommunalités des villes moyennes** (aires urbaines de 30 000 à 200 000 habitants).

20 candidatures sur 50 ont été retenues autour de 4 thèmes : l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, la santé et l'offre de soins, l'accessibilité et les transports, le renouvellement urbain des centres-villes. Chaque ville moyenne devait choisir un thème et proposer d'explorer des enjeux particuliers à sa situation.

Les 20 expérimentations, qui se dérouleront sur un an (février 2008-février 2009), sont soutenues par des crédits d'ingénierie de la DIACT (100 000 € pour la collectivité territoriale porteuse).

A la lumière des partis pris de fond, quelques partis pris méthodologiques et de gouvernance ont été affichés pour renouveler la conduite de l'action publique en direction des villes moyennes. Ils ont consisté à mettre en valeur les notions d'« expérimentation » et de « témoignage » autour de quelques principes :

1. **Faire du sur-mesure.** Chaque ville moyenne est dans une situation particulière par rapport à la politique publique qu'elle a choisie. C'est la diversité des 20 expérimentations qui permettra de construire en même temps une unité de point de vue de l'Etat et une diversité des pratiques locales.
2. **Favoriser un dialogue local tripartite.** Il s'agit là d'explorer les enjeux de chaque ville moyenne en évitant le face à face rituel entre l'Etat et les collectivités et en faisant rentrer dans le dialogue local des acteurs stratégiques mais souvent peu sollicités : les **opérateurs techniques de ces politiques** que sont, par exemple, le président de l'université-mère et les directeurs des antennes universitaires, le directeur du CHU et les patrons des centres hospitaliers et cliniques privées, la SNCF, RFF, l'ANRU ou l'ANAH.
3. Faire que les 20 collectivités expérimentales puissent **témoigner de leur pratique** auprès de l'ensemble des villes moyennes, des associations d'élus, des ministères

concernés. C'est le cas au sein des groupes de travail réguliers animés sur place et à la DIACT, ce sera le cas plus largement en fin de parcours à l'occasion des Rencontres nationales des villes moyennes prévues en juin 2009.

Quel sens pour la notion d'expérimentation ?

Le programme « 20 villes moyennes témoins » se veut une expérimentation. Il est d'ores et déjà apparu que l'emploi de ce terme devra être explicité.

- Quelle en est par exemple sa portée juridique ?

Dans le cadre des thématiques du programme, pour la santé et l'enseignement supérieur notamment, les intercommunalités se posent la question de la prise de responsabilité hors de leurs champs de compétences. La dimension expérimentale du programme a-t-elle un prolongement juridique ?

Une approche juridique sera nécessaire, particulièrement pour pouvoir mieux se positionner par rapport à la loi relative à l'expérimentation pour les collectivités locales.

- Quelle mesure des résultats de l'expérimentation ?

La seconde question est celle de la mesure des résultats de l'expérimentation. Pour envisager une « généralisation » des enseignements de l'expérimentation, il est nécessaire d'en mesurer les résultats, globalement et pour chaque ville. Il faut donc à la fois disposer d'indicateurs de résultats et rendre mesurables les objectifs affichés. Cette question devra être abordée lorsque les programmes des villes seront explicités.

3 – L'objectif de gouvernance interministérielle est, en fin de parcours, d'infléchir les politiques sectorielles de l'Etat vers plus de diffusion territoriale

Avec cette expérimentation, la DIACT explore son cœur de métier et veut jouer son double rôle :

1. de **vigie des dynamiques territoriales** en cours
2. **d'influence sur les ministères sectoriels.**

Le pari repose sur l'hypothèse que des **pistes de solutions se dégageront des 20 expériences de dialogue local** et qu'en émergeront un bouquet d'arguments puissamment illustrés par des pratiques de coopération locale concrètes. Ce bouquet d'arguments puisés dans la pratique des 20 expériences permettrait d'infléchir la position de l'Etat au niveau central vers plus de **diffusion territoriale.**

Les politiques choisies étant largement de la compétence de l'Etat, il s'agit donc d'identifier ses champs de responsabilités, d'expérimenter un dialogue local tripartite entre les collectivités territoriales, l'Etat et les opérateurs techniques de ces politiques, au plus près du terrain.

Ce dialogue suppose que l'Etat formule une prise de position locale, que les collectivités territoriales puissent argumenter, que les opérateurs concrets de ces politiques rendent compte de leur pratique.

En ce sens, les villes moyennes constituent aujourd'hui un laboratoire du développement durable, dans la mesure où elles permettent :

- **de traiter chaque enjeu sur mesure et à la bonne échelle ;**
- **d'expérimenter avec l'Etat une conduite renouvelée de l'action publique ;**

- **de mettre en œuvre l'intégration de l'économique et du social, des stratégies économiques et des stratégies résidentielles ;**
- **de prendre en compte le renouvellement urbain comme sujet phare.**

ANNEXE 1

RESUME DES PROJETS DES 20 VILLES MOYENNES LAUREATES

Enseignement supérieur

- Albi

Les unités d'enseignement supérieur présentes sur l'agglomération d'Albi accueillent 4500 étudiants, dont l'Ecole des Mines et le Centre universitaire de formation et de recherche Champollion, mais connaissent une phase de stagnation de la population étudiante. L'expérimentation a pour objectif de déterminer les leviers permettant d'accompagner le développement de l'enseignement supérieur. Les travaux des groupes se centreront notamment la recherche de « ciblage » de l'offre de formation, le projet technopolitain (Albi Innoprod), les conditions de vie des étudiants et la mobilisation des réseaux. La démarche en est actuellement au stade du démarrage, notamment de repérage des acteurs à associer dans les groupes de travail.

- Auch

Le territoire de la communauté de communes auscitaine accueille aujourd'hui 1000 étudiants, dans différentes filières en lien et complémentarité avec les autres sites de Midi-Pyrénées. Pour conforter l'attractivité du territoire, l'enjeu est de développer l'emploi local via le renforcement du pôle d'enseignement supérieur et de recherche. L'expérimentation permettra d'explorer trois questions : une spécialisation sur la problématique des risques (environnement, alimentaire...), le développement de la recherche (agrobiologie, géomatique, sécurité alimentaire) et l'amélioration de la qualité de vie étudiante. Ces axes de travail interrogent notamment la place d'Auch dans le PRES toulousain. L'expérimentation a débuté, la fin de la première phase d'expression d'une vision stratégique est prévue pour mars 2008.

- Bourges

L'agglomération de Bourges accueille aujourd'hui 3600 étudiants. L'expérimentation permettra d'aborder les questions de l'adaptation de l'enseignement supérieur aux besoins des entreprises, par la mise en place de démarches de filière et de travailler sur la notion d'attractivité du territoire. L'objectif premier de l'expérimentation sera de mettre en place une gouvernance entre les instituts de formation et le monde économique. Le démarrage de la démarche est prévu pour avril, lorsqu'un bureau d'études aura été sélectionné.

- Mâcon

L'agglomération mâconnaise accueille 1200 des 26000 étudiants bourguignons, les étudiants s'orientant prioritairement sur les universités de Bourgogne et de Lyon. C'est pourquoi la communauté d'agglomération souhaite développer des réflexions et des partenariats dans une optique de complémentarité et de cohérence entre les offres des différents territoires. L'expérimentation permettra, par la mise en place d'une gouvernance avec les deux

universités de référence, l'élaboration d'une stratégie de développement, une réflexion sur le site universitaire, la vie étudiante, et le lien avec l'innovation. On dispose déjà d'un diagnostic, et un bureau d'études vient d'être sélectionné comme appui à la démarche.

- Montbéliard

Le projet proposé par la Communauté d'agglomération de Montbéliard est centré sur la problématique de l'immobilier universitaire. Les collectivités locales interviennent en effet depuis plus de 10 ans auprès des universités et des structures de recherche pour la construction ou la mise à disposition de bâtiments. L'enjeu est ici d'optimiser et rationaliser les moyens investis pour la gestion du patrimoine immobilier des universités en garantissant l'attractivité du site universitaire. L'expérimentation permettra au travers de la négociation, d'identifier de nouvelles modalités de gestion du patrimoine immobilier universitaire, en référence au nouveau contexte législatif (loi de 2007 sur l'autonomie des universités)

- Roanne

L'objectif du Grand Roanne est de développer l'attractivité de l'offre de formation d'enseignement supérieur. Une gouvernance a déjà été mise en place en amont de la démarche « 20 Villes moyennes témoins ». L'enjeu de l'expérimentation sera de réfléchir sur deux points principaux : d'une part, la spécialisation par la structuration de la filière santé (du BAC au Master 2) et d'autre part, l'ouverture du territoire à de nouveaux partenariats avec les universités de Lyon et Saint Etienne. La mise en place des groupes de travail et le choix d'un bureau d'études devraient s'opérer rapidement.

- Saint-Brieuc

Les universités de Rennes 1 et Rennes 2 disposent d'antennes sur le territoire de Saint Brieuc, mais les unités de formations sont éparpillées et un manque de coordination crée par exemple des doublons. Les enjeux de l'expérimentation sont de susciter une coordination entre les différentes unités de formation, d'explicitier le rôle des collectivités locales, et à l'échelle du territoire, de mettre en place des indicateurs afin de mieux connaître l'insertion professionnelle. La démarche est engagée et le diagnostic a déjà été validé par les acteurs associés à la démarche.

- Troyes

Troyes rassemble 8000 étudiants ce qui implique des problématiques situées entre celles d'une métropole et d'une ville moyenne. L'enjeu de cette expérimentation est de mettre en relation enseignement supérieur et développement économique et de réfléchir aux partenariats à développer dans une optique de spécialisation. Il s'agit également de valoriser la présence de l'Université technologique en favorisant les processus d'insertion des diplômés et le transfert technologique.

Santé

- Castres-Mazamet

L'agglomération de Castres-Mazamet se positionne clairement comme un territoire de e-santé en appui à la métropole toulousaine. Il s'agit de faire de la santé un service à la population et un levier de développement économique local. L'expérimentation est ici un moyen d'accélérer la mise en œuvre de cette stratégie. Les enjeux sont de trois ordres : inventer une nouvelle gouvernance dans la perspective de la réalisation du nouveau Centre hospitalier intercommunal, renforcer les coopérations entre recherche et monde économique, enfin, améliorer le transfert des informations par l'utilisation des TIC, point qui sera essentiel dans la réflexion. Les groupes de travail et le comité de pilotage seront mis en place en mars 2008, lorsque le choix d'un bureau d'études aura été acté.

- Boulogne

L'inscription de la communauté d'agglomération de Boulogne dans la démarche proposée par la DIACT reflète la volonté politique de faire de l'agglomération un « pôle d'excellence santé ». L'expérimentation permettra de réfléchir collectivement sur deux projets : la mise en place d'une 1^{ère} année de médecine de qualité pour les étudiants « locaux », le lien entre prévention et soin avec un projet de Maison de la santé. La démarche débute, une consultation auprès de bureaux d'études a été lancée.

Accessibilité et transport

- Montauban

Montauban est situé dans l'aire métropolitaine de Toulouse. Deux projets de l'Etat, d'envergure nationale, vont impacter l'accessibilité de l'agglomération de Montauban : la ligne LGV Toulouse-Montauban-Bordeaux-Paris et le grand contournement autoroutier de Toulouse d'ici 2015/2020. L'enjeu est de construire un projet de développement urbain local, à partir de ces grands projets nationaux, pour conforter le rayonnement et le développement de l'agglomération. La démarche en est au stade de lancement d'une consultation auprès de bureaux d'études.

- Le Puy-en-Velay

L'agglomération du Puy-en-Velay a défini en 2002 un projet de territoire faisant de la culture et du tourisme des facteurs de développement économique. Ce projet repose sur le constat d'une ouverture croissante vers la région Rhône-Alpes. Mais l'offre de transport actuelle n'est pas adaptée à une clientèle touristique. L'expérimentation se centrera sur trois thématiques de travail : l'accessibilité longue distance, l'accessibilité interrégionale et enfin, la multimodalité à l'échelle locale. La réunion de lancement a lieu le 7 février 2008, pour un démarrage du travail des groupes en avril.

Renouvellement des centres urbains

- Châlons-en-Champagne

La communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne a défini un projet de renouvellement urbain, le « Projet urbain Rive Gauche » pour, d'une part, contrer la fuite résidentielle en périphérie et d'autre part, réduire les fractures urbaines auxquelles elle est confrontée. La gare est un élément structurant pour construire une centralité d'agglomération. L'expérimentation permettra, par une meilleure gouvernance, de mettre en cohérence les différentes échelles territoriales, du quartier à l'agglomération.

- Creil

L'agglomération de Creil, fortement sous influence de l'Ile-de-France, propose un projet de renouvellement urbain par aménagement d'un quartier central géographiquement à l'échelle intercommunale, quartier dans lequel se situe précisément la gare. La discussion avec les grands opérateurs de l'Etat (SNCF, RFF) est cependant rendue difficile par la multiplication des périmètres d'intervention (Ile de France, Picardie). L'objectif de la démarche est donc de susciter une gouvernance et de réfléchir conjointement sur les fonctions de centralité (rôle des équipements, notamment scolaires, de la gare, développement économique...) et les moyens de la mettre en œuvre.

- Lens-Liévin

Située au sein de l'aire métropolitaine lilloise, l'agglomération de Lens-Liévin souhaite inscrire sa démarche dans le respect des principes du développement durable, adossé à trois projets de centralité majeurs : le Louvre à Lens, le Stade de Liévin et l'Ecopole. L'objectif de l'expérimentation est d'approfondir la notion d'économie énergétique sur la longue durée, depuis la construction jusqu'à la formation d'« éco-habitants », cela dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain prenant la forme d'un éco-quartier.

- Saint-Omer

La démarche initiée par la commune et la Communauté d'agglomération de Saint-Omer part du constat de la difficulté de mettre réellement en œuvre nombre de documents en matière de renouvellement urbain. Le secteur appelé « Bas de la ville », dans lequel se trouve la gare, est en déshérence et fait donc d'objet d'un projet de renouvellement. Ce projet a mis en lumière la difficulté de travailler sur la notion de centralité dans une logique d'agglomération. L'expérimentation doit permettre, entre autres, de spécifier une gouvernance sur les problématiques de renouvellement urbain, ce qui permettra de mieux appréhender et mettre en œuvre les notions de « renouvellement urbain » et de solidarité (entre la ville centre et son agglomération) au niveau local. Enfin, il s'agira de définir une ingénierie opérationnelle locale pour le montage de projets urbains.

- Saumur

L'implantation d'un centre commercial à dix minutes du centre-ville a impulsé une volonté de revitalisation du centre-ville, soutenue notamment par les commerçants. Il s'agira de travailler sur les notions de centralité et de mixité des fonctions urbaines, en partant des fonctions

commerciales, et en élargissant la palette notamment vers le développement touristique et patrimonial.