

# Les Villes Moyennes Enjeux pour le développement des territoires

Introduction de Bruno Bourg-Broc, député-maire de Châlons-en-Champagne, Président de la FMVM	<b>4</b>
Introduction de Gilbert Emont, Directeur du département Investissements et Participations à la Caisse des dépôts et consignations	<b>5</b>
Listes des villes moyennes adhérentes à la FMVM	<b>6</b>
Présentation de la FMVM	<b>7</b>
1 - Les politiques régionales en direction des villes moyennes "les villes moyennes - situations et enjeux" réalisée par Daniel Behar (Acadie)	<b>8</b>
2 - Villes moyennes : projets de développement et de renouvellement - La conduite politique et stratégique des projets - Les capacités opérationnelles de pilotage et de mise en œuvre des projets réalisée par François-Xavier Roussel avec la collaboration de Thierry Verrier et Nicolas Gateau-Leblanc (Etude SCET - pôle Développement de projets)	<b>14</b>
3 - Capacité des villes moyennes à intervenir sur le renouvellement de leur patrimoine immobilier à vocation économique réalisée par Marc Lhermitte (Etude Ernst & Young)	<b>22</b>
4 - Méthodologie d'expertise urbaine réalisée par Pascal Tattier (Etude Datar - Caisse des dépôts)	<b>25</b>

# Sommaire

# Les Villes Moyennes - Enjeux pou

«**L**es Villes Moyennes : enjeux pour le développement des territoires» Ce titre donné à la présentation synthétique des quatre études pilotées par la Caisse des dépôts et à laquelle s'associe la FMVM dans sa diffusion me conforte dans l'idée que les Villes Moyennes, si elles sont organisées dans une relation constructive avec la région peuvent devenir tout aussi performantes en terme d'efficacité économique que les plus grandes villes et plus prometteuses en terme de qualité de vie et de vie sociale.

Les maires des Villes Moyennes et les présidents des Communautés agissent depuis plusieurs années en faveur du développement et du renouvellement urbains. Les contraintes auxquelles ils doivent faire face sont nombreuses et il est souvent difficile d'appréhender la ville dans un projet global. Le passage à l'opérationnel est souvent complexe car les moyens en ingénierie interne sont limités, et la cohérence et l'articulation des différents projets plus difficile à élaborer.

Le maire est au cœur de cet ensemble et doit mobiliser les hommes et les moyens . Il dispose souvent de marges de manœuvre étroites et doit apprendre à mieux connaître les conditions d'intervention et de mobilisation des partenaires financiers.

Puisse cette publication faciliter la tâche de tous ceux - élus et responsables territoriaux - qui contribuent au développement des territoires et améliorer le cadre de vie de tous ceux qui vivent et travaillent en Villes Moyennes.

Bruno BOURG-BROC  
Député de la Marne  
Maire de Châlons-en-Champagne  
Président de la FMVM

# *our le développement* des territoires

**F**idèle à sa vocation de partenaire des collectivités locales, la Caisse des dépôts a décidé de développer sa politique d'investissement dans les projets de développement des territoires.

Au cœur de bassins de vie tant urbains que ruraux, les villes moyennes représentent un enjeu essentiel pour un aménagement et un développement équilibrés de l'espace national.

La progression de l'intercommunalité, les perspectives offertes par la décentralisation renforcent la dynamique de ces villes dont les attentes sont à prendre en compte.

Consciente de ces enjeux, la Caisse des dépôts a choisi de conduire un ensemble d'études afin d'affiner ses objectifs et d'adapter ses méthodes et moyens d'intervention.

Cette publication est destinée à faire partager les analyses et les propositions des experts et ainsi stimuler la réflexion de tous ceux qui se mobilisent pour réaliser des projets malgré des contextes parfois difficiles.

En appui aux volontés politiques des collectivités locales et aux compétences de leurs services, la Caisse des dépôts accompagne les projets insuffisamment pris en compte par les investisseurs privés, qu'il s'agisse du renouvellement urbain en partenariat avec l'ANRU ou de projets immobiliers : logement intermédiaire, immobilier d'activité, immobilier commercial, immobilier sanitaire et social.

En apportant ses capacités d'expertise et d'ingénierie financière, la Caisse des dépôts permet de sécuriser les projets et ainsi faciliter la mobilisation de l'investissement privé.

Gilbert EMONT,  
Directeur du département Investissements  
et Participations  
à la Caisse des dépôts et consignations

## Les villes et Communautés adhérentes de la FMVM (par région)

### Alsace

Colmar  
Haguenau  
Saint-Louis

### Aquitaine

Agen  
Bergerac  
CA d'Agen  
Dax  
Libourne  
Mont-de-Marsan  
Périgueux

### Auvergne

Aurillac  
Le Puy-en-Velay  
Moulins  
Vichy

### Basse-Normandie

Alençon  
CC de l'agglomération Saint-Loise  
Cherbourg-Octeville  
Lisieux  
Saint-Lô

### Bourgogne

Auxerre  
Beaune  
CC de l'Auxerrois  
Chalon-sur-Saône  
Le Creusot  
Mâcon  
Montceau-les-Mines  
Nevers  
Sens

### Bretagne

Concarneau  
Fougères  
Lorient  
Quimper  
Saint-Brieuc  
Saint-Malo  
Vannes

### Centre

Blois  
Chartres  
Châteauroux  
Vierzon

### Champagne-Ardenne

CA de Châlons-en-Champagne  
CA Troyenne - CAT  
CC de Saint-Dizier-Der et Perthois  
Châlons-en-Champagne  
Charleville-Mézières  
Chaumont  
Epernay  
Saint-Dizier  
Sedan  
Troyes

### Corse

Ajaccio  
Bastia  
CA de Bastia

### Franche-Comté

Belfort  
Dole  
Montbéliard  
Vesoul

### Guadeloupe

Pointe-à-Pitre

### Guyane

Cayenne

### Haute-Normandie

CA d'Evreux  
CC de Fécamp  
Dieppe  
Evreux  
Fécamp

### Ile-de-France

Conflans-Sainte-Honorine  
Meaux  
Melun

### Languedoc-Roussillon

Agde  
Béziers  
Carcassonne  
Mende  
Narbonne

### Limousin

Brive-la-Gaillarde  
Tulle

### Lorraine

Bar-le-Duc  
CC de Bar-le-Duc

### Lorraine

CC de Verdun  
Epinal  
Forbach  
Lunéville  
Saint-Dié-des-Vosges  
Sarreguemines

Verdun

### Midi-Pyrénées

Albi  
Auch  
CA de l'Albigeois  
Cahors  
Castres  
Millau  
Montauban  
Rodez  
Tarbes

### Nord - Pas-de-Calais

Armentières  
Arras  
CA de Cambrai  
CA du Boulonnais  
Henin-Beaumont  
Liévin  
Boulogne-sur-Mer  
Bruay-la-Buissière  
Cambrai  
Douai  
Maubeuge

### Provence - Alpes - Côte d'Azur

Antibes  
Aubagne  
Cagnes-sur-Mer  
Carpentras  
Cavaillon  
CC des Trois Vallées  
Digne-les-Bains  
Draguignan  
Gap  
Hyères  
Istres  
La Ciotat  
La Valette-du-Var  
Martigues  
Saint-Raphaël  
Salon-de-Provence

### Pays de la Loire

CA de la région nazairienne  
CA du Choletais  
CA Laval Agglomération  
Cholet  
La Roche-sur-Yon  
Laval  
Saumur  
Saint-Nazaire

### Picardie

Abbeville  
Beauvais  
CC de l'agglomération creilloise  
Creil

Nogent-sur-Oise

Saint-Quentin

Soissons

### Poitou-Charentes

CA de Niort  
Châtellerault  
Cognac  
Niort

Rochefort

Saintes

### Réunion

Le Port  
Saint-Benoît

Saint-Pierre

### Rhône-Alpes

Annecy  
Annemasse  
Annonay  
Bourg-en-Bresse  
Bourgoin-Jallieu  
Chambéry  
Givors  
Montélimar  
Roanne  
Romans-sur-Isère  
Vienne  
Villefranche-sur-Saône  
Voiron

## La FMVM, un réseau actif au service des Villes Moyennes et de leurs intercommunalités

**A**ssociation créée en 1988, la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) regroupe les maires des villes centre dont la population est comprise entre 100 000 et 20 000 habitants (ou moins si elles sont siège de préfecture) ainsi que les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui intègrent une Ville Moyenne adhérente.

Représentative du cinquième de la population française, la FMVM identifie et étudie les spécificités des Villes Moyennes et de leurs agglomérations, pôles d'équilibre entre les métropoles régionales et les bourgs ruraux.

Organe de réflexion et de conseil, elle est une force de proposition pour la défense et la reconnaissance de ces collectivités. Paritaire dans ses instances de décision, la FMVM est présidée depuis 2001 par Bruno Bourg-Broc, député-maire de Châlons-en-Champagne.

Elle compte aujourd'hui 155 adhérents.

### La FMVM, un lieu d'échange, de réflexion, de concertation

La FMVM constitue un réseau de partage d'informations et de mise en commun des savoir-faire et des expériences grâce auquel les adhérents disposent d'éléments d'aide à la décision et à la gestion locale. La FMVM est également un outil d'ouverture sur les expériences conduites par les Villes Moyennes et leurs communautés, un moyen de diffuser l'information qui s'y rattache.

### La FMVM, une force active dans le débat démocratique

Le pluralisme politique, la parité de ses instances et la répartition géographique de ses adhérents garantissent la représentativité de la FMVM qui, conjuguée à son expérience, en font un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. La FMVM est écoutée et sa démarche est un gage d'efficacité pour les villes moyennes et leurs intercommunalités. La FMVM contribue régulièrement à faire progresser et amender les projets gouvernementaux.

### La FMVM, une force de proposition reconnue

Les élus définissent eux-mêmes leurs thèmes de réflexion prioritaires. Leurs débats et analyses, leurs réunions de travail, les colloques thématiques, le travail d'une équipe permanente et l'apport de spécialistes confèrent à la FMVM un niveau d'expertise qui lui vaut d'être reconnue par tous ses interlocuteurs : les élus locaux, les pouvoirs publics, les entreprises publiques et privées, la presse qui fait régulièrement écho des travaux et des propositions de la FMVM. ■

#### Conditions d'adhésion à la FMVM et taux de cotisation

L'adhésion des Villes Moyennes est soumise à deux conditions :

- la ville doit compter entre 100 000 et 20 000 habitants (ou moins sous conditions) ;
- cette ville doit avoir une fonction de centre.

Le taux de cotisation pour les communautés est le même que celui des villes (soit 0,08 euro par habitant). Mais, la cotisation EPCI est diminuée du montant de la cotisation de la ville moyenne centre adhérente.

Fédération des Maires des Villes Moyennes  
5, rue Jean Bart – 75006 Paris  
Tel : 01 45 44 99 61 – Fax : 01 45 44 24 50  
Email : fmvm@villesmoyennes.asso.fr  
www.villesmoyennes.asso.fr

Etude ACADIE

---

Les politiques régionales  
en direction des villes moyennes

les villes moyennes - situations  
et enjeux

Juillet 2003

réalisée par Daniel Behar

**L**es 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 (1ère 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 implose. 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.

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

1

Cf. rapport récent du CES, Avis et Rapport

« Métropoles et structuration du territoire », mai 2003.

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 socioéconomiques « 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.

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

<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 dans les villes moyennes.



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 contre coup, 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<sup>3</sup>.

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

**A 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 yeux des villes moyennes, inscrite, pour l'essentiel, dans une logique de guichet financier. On note la

3

Dans ces cinq régions, une dizaine de villes moyennes dans des situations socio-économiques contrastées, ont été retenues pour constituer cet échantillon :

En Auvergne : Moulins et Yssingeaux ; en Bretagne : Lannion et Morlaix ; dans le Centre : Châteaudun et Loches ; dans les Pays de la Loire : Doué-la-Fontaine et Les Herbiers ; en PACA : Brignoles, Digne-les-Bains et Menton

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 comblent 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.**

## Etude SCET

---

Villes moyennes :  
projets de développement  
et de renouvellement

La conduite politique  
et stratégique des projets

Les capacités opérationnelles  
de pilotage et de mise en œuvre  
des projets

Décembre 2003

SCET (Pôle Développement de Projets) - mission conduite et réalisée par  
François-Xavier Roussel avec la collaboration de Thierry Verrier et de Nicolas  
Gateau-Leblanc.

## Des situations différenciées

**Sous le terme villes moyennes peuvent être incluses des entités (villes et agglomérations) assez différenciées.**

**Pour faciliter l'approche des dix villes/agglomérations qui ont été traitées, on évoquera trois critères assez forts de différenciation qu'il faut bien avoir en tête :**

**La taille est un critère de différenciation important**, dans la mesure où les agglomérations traitées varient de moins de 20 000 habitants à plus de 100 000 habitants. La différence de taille est une variable importante sous toute une série d'aspects : impacts des crises, capacités de réactions, partenaires, moyens, modalités d'actions ; toute délimitation est cependant difficile et assez arbitraire ; il nous semble qu'une différenciation assez sensible est à effectuer entre les villes/agglomérations en dessous de 40/50 000 habitants et les villes/agglomérations au-dessus

**Un autre critère de différenciation est à prendre en compte, c'est celui d'être plus ou moins sous l'influence d'une grande ville, en tous les cas d'une plus grande ville.**

A cet égard, il faut préciser que les villes de l'échantillon ne sont pas intégrées à une agglomération élargie et/ou à une conurbation. Ce sont des villes qui ont donc un degré d'autonomie, qui ont un « bassin de vie » plus ou moins important, plus ou moins autonome.

Les autres villes et agglomérations se situent plutôt à une distance de 35/40 à 80/100 kilomètres d'une grande ville. Au-delà de la distance qui joue bien entendu un rôle dans le degré d'influence, l'appréciation de l'influence est complexe : l'influence devient forte quand se développent des relations « domicile-travail » qui peuvent jouer dans les deux sens et/ou une forte évasion commerciale et/ou une difficulté de faire vivre certains services publics ou privés.

Sachant qu'on est en présence d'un système évolutif où l'influence de la grande ville a tendance à s'accroître, surtout quand les villes/agglomérations sont plus petites, il reste que les villes/agglomérations, notamment les plus grandes, ont encore un fort degré d'autonomie ce qui ne les empêche pas d'être à certains égards marquées par les phénomènes de ce qu'on appelle « métropolisation ».

**Un troisième critère important pourrait être celui du « marché ».** Les villes/agglomérations sont-elles plus ou moins dans une situation où les marchés (foncier/immobilier) sont plutôt porteurs

plutôt fragiles et/ou étroits), voire déprimés plus ou moins durablement. Il est évident que sur les projets, leur élaboration, leur mise en œuvre et leur opérationnalité, l'état du marché et son évolution sont des facteurs importants de différenciation. Sous le terme de « marché », il convient aussi de noter que la plupart des villes et agglomérations bénéficient de ce qu'on appelle « l'économie résidentielle » : celle-ci maintient un niveau d'activité ou atténue le déclin des activités traditionnelles ; pour autant, cela ne supprime pas, pour une bonne part d'entre elles, les facteurs de fragilité.

**Une autre considération générale est à prendre en compte qui relève d'une certaine manière de l'ambiance, qui agit en termes de mentalités et de comportements.** En effet, si les situations démographiques sont diverses : une dominante de démographie stagnante voire déclinante mais quelques villes qui s'en tirent mieux, nous nous trouvons en présence assez souvent de villes/agglomérations/bassins où la démographie est vieillissante, où les emplois industriels traditionnels se sont réduits ou sont fragiles, où les nouvelles activités sont encore à consolider, où les emplois publics et les emplois de services ont joué un rôle important, compensateur mais avec des limites qui ont été atteintes ou risquent d'être atteintes, où les problèmes d'emploi sont aussi des problèmes de qualification de main d'œuvre. Il en résulte une ambiance qui incite plutôt à la prudence dans les projets, qui incite les acteurs à se demander mutuellement des garanties.

Dans le même ordre d'idées, celui du « climat » et notamment dans les villes/agglomérations plus petites, existe de la part d'une part importante de la population, un sentiment d'être dans une ville/agglomération où il fait bon vivre, où les exigences ne sont pas trop importantes, où on se méfie des changements, des « trop grands projets ». Cette ambiance peut conduire les acteurs (élus notamment) à modérer leurs volontés de projet.

**D'autre part, ce qui structure ces villes, dans beaucoup de situations, ce sont les services et notamment les services publics.** Sans ces services publics, une bonne partie de ces villes, en tous les cas les plus petites, seraient au mieux « en survie », au pire « en état de mort annoncée » et les autres plus importantes, sans un certain « niveau de services », pourraient être affectées en termes d'attractivité. Or, pour des raisons compréhensibles, une partie importante de ces services ont eu et ont besoin de restructuration et de modernisation, de développement, toutes choses qui souvent ne peuvent se faire que sur une « assiette » de population importante, que dans une certaine complémentarité/partage avec des villes de rang supérieur.

**Il existe donc pour nombre de villes moyennes un enjeu primordial qui vient ou viendra sur le devant de la scène de l'aménagement du territoire : comment permettre à ces villes d'avoir une présence et un niveau de services, notamment publics, qui structurent des « bassins de vie », qui améliorent leur attractivité ? Comment gérer leur indispensable adaptation sans défaire l'armature qui tient un pays, un bassin ? Comment jouer d'une bonne complémentarité avec les villes et agglomérations de rang supérieur ?**

**Le poids des élus et parmi les élus le poids du maire est souvent très dominant.** On le ressent bien dans l'historique qu'on ne manque pas de vous faire, que le changement de maire soit lié à l'alternance ou pas. Le poids du maire s'explique, par ailleurs, assez bien pour des villes de cette taille : à cette échelle, le maire est le « patron » reconnu et c'est aussi, surtout pour les plus petites villes, un maire de proximité qu'on côtoie en quelque sorte. On ressent bien dans la perception de la plus ou moins forte dynamique de projet le poids du tempérament et de la compétence du maire (ou du maire et de deux adjoints stimulants et entrepreneurs).

**Un élément de différenciation important mais pas exclusif existe sans doute de manière significative vis-à-vis d'une certaine dynamique de projets** et de suivi de projets entre un maire « placé », c'est à dire un maire qui a d'autres fonctions importantes aux échelles supérieures (vice-président du conseil général, du conseil régional, député, sénateur, etc..) et un maire qui n'a que cette fonction et celle éventuelle de conseiller général.

**Les questions de l'agglomération et de l'intercommunalité ne se posent pas pour partie dans les mêmes termes que dans les grandes agglomérations.** D'une part, la commune-centre est généralement assez dominante et les autres communes représentent un poids assez limité, d'autre part, les intercommunalités sont le plus souvent récentes ou étaient limitées à quelques compétences très techniques. La pratique de l'intercommunalité est donc « jeune » et se cherche dans bien des agglomérations ; l'intercommunalité, d'autre part, a encore rarement, une forte structuration.

**La question des compétences locales vis à vis de logiques de projets d'une certaine importance est toujours une question assez cruciale.** Les élus, le Maire ont comme premier appui leurs services mais, pour de multiples raisons, les capacités internes de ces services en termes de

compétences sont relativement réduites, ne sont guère extensibles et sont fort peu adaptables, notamment par rapport à des projets complexes, transversaux, durables.

**L'ensemble de ce qu'on peut appeler des acteurs et opérateurs du développement, de l'aménagement, de l'habitat posent question : ou ils ne sont pas des acteurs locaux, de la ville ou de l'agglomération ou s'ils en sont, leur taille - et donc, corrélativement leurs compétences partielles - peuvent être un handicap. Même s'ils peuvent être « proches » (à l'échelle du « bassin d'emploi » ou du « bassin d'habitat », à l'échelle du département souvent), même s'ils peuvent avoir des « antennes ou des agences », une certaine distance, guère évitable, existe. Vis-à-vis de projets sinon complexes, du moins de plus en plus multi-dimensionnels, la question des capacités opérationnelles se posent : soit elles n'existent pas vraiment sur place et il faut les créer ou faire appel à des opérateurs extérieurs, soit elles existent sur place mais elles sont insuffisantes ou partielles et il faut soit les renforcer ou faire appel en complément ou en appui à d'autres acteurs.**

## Des projets multi-dimensionnels

### Diversité et cohérence, temporalités, dimensions

Le terme « projet » peut recouvrir des réalités assez différentes qu'il faut bien cerner. Ce n'est pas la même chose de conduire un projet d'ensemble sur une ville, de conduire un grand projet urbain (*de développement et/ou de renouvellement*) sur un ou des quartiers ou un « morceau de ville », de conduire un projet d'opérations sur un site, sur un ou deux îlots, sur un équipement, sur un espace public. Si la distinction est faite facilement, dans les grandes villes, dans les petites villes, la distinction est moins évidente.

La distinction est cependant importante car selon le « niveau de projets », les échelles spatiales et temporelles ne sont pas les mêmes, les cohérences et les transversalités ne s'appréhendent pas de la même façon, les intervenants ou les associations d'intervenants ne sont pas les mêmes (*des maîtres d'ouvrages aux opérateurs en passant par les financeurs, etc.*). Au bout du compte, la complexité est presque équivalente à celle d'une grande ville mais les moyens de maîtrise de cette complexité sont moindres.

L'approche qui est ici privilégiée concerne les projets d'une certaine importance, c'est-à-dire les projets qui concernent un « espace » substantiel, un quartier, voire plus qu'un quartier, **des projets dont on sait que la réalisation demande ou demandera du temps, un temps souvent supérieur à une dizaine d'années, des projets qui doivent répondre à plusieurs objectifs souvent interdépendants** : le développement ou le redéploiement d'activités, l'amélioration des conditions de logement et la diversification de l'offre d'habitat, le renforcement des équipements et services publics, la qualification des espaces publics et la valorisation du potentiel touristique, etc.

Dans cette approche, le ou les grands projets qui seront pris en compte pourront se situer à des états d'avancement assez différents notamment au regard de leur mise en œuvre opérationnelle. On peut d'ailleurs déjà souligner comme ligne de force assez partagée que les projets émergents et ceux qui commencent à être mis en œuvre relèvent d'une grande complexité parce que les déficiences, les dysfonctionnements qu'on veut « rattraper » sont lourds, parce que les nécessités qualitatives sont importantes, parce que les enjeux sont multiples et interdépendants : sociaux, économiques, urbains, patrimoniaux, etc.

### Essai de synthèse sur les projets

**Dans le recueil et l'analyse sur les projets des villes étudiées, une dominante apparaît :**

**La préoccupation majeure, lourde dans beaucoup de villes, concerne le centre-ville dans ses fonctions de centralité** (*services, équipements, espaces publics, lieux d'échanges, de commerces, de loisirs, lieux culturels*) dans la perspective d'une attractivité suffisamment large et diversifiée (*économique, urbaine, culturelle, patrimoniale, etc.*) de la ville et de l'agglomération ; **- et, corrélativement, la préoccupation forte liée apparaît être l'habitat ancien plus ou moins vétuste ou déficient**, habitat présent dans le centre-ville et dans un certain nombre de quartiers péri-centraux ; cette préoccupation est très liée à la précédente parce qu'outre le fait d'éradiquer l'habitat indigne encore présent et de réduire l'inconfort, une offre d'habitat correct est un facteur d'attractivité et d'image important.

**Pour autant, ces projets ne sont pas exclusifs** : dans une majorité de villes, d'importants projets de requalification/renouvellement des quartiers d'habitat social sont en œuvre et/ou en préparation, des projets significatifs continuent à se mettre en route ou en œuvre dans le champ des lieux d'activités, des dessertes, des transports en commun (*difficile question pour les villes moyennes*) ; ces

projets ne sont pas négligeables et pèsent naturellement dans l'ensemble des charges des collectivités locales.

**Dans cette dominante de projets sur « centre-ville, revalorisation quartiers anciens, requalification résidentielle, espaces publics, équipements, services », les enjeux des projets, leurs portées, leurs dimensions, leurs complexités sont relativement nouveaux, du moins pour des villes et agglomérations de cette taille.** Il faut, en effet, agir sur un tissu urbain existant qui est en partie en mauvais état, sur un habitat essentiellement privé, qui peut être difficile à traiter surtout dans le cadre de marchés étroits, sur des espaces publics et sur du patrimoine souvent intéressants mais de revalorisation coûteuse, sur des équipements et services publics à développer (*médiathèque par exemple*) ou souvent à moderniser et qui peuvent avoir des problèmes de « maintien », sur des fonctions commerciales fortement concurrencées et souvent en lent mais durable déclin.

**Toute cette panoplie de projets, d'opérations, d'actions doit faire face à une multiplicité de dimensions en interrelations, de ce fait à une assez grande complexité, à l'échelle local, et à des difficultés d'ordre structurel et demande donc un certain nombre de conditions de mise en œuvre et de réussite, un certain nombre de conditions « d'opérationnalité ».**

**L'attractivité d'une ville, d'une agglomération, son image, sa réputation sont de plus en plus un « tout ».** Il est possible et il faut pouvoir s'appuyer sur des atouts spécifiques, particuliers voire originaux mais, malgré ces atouts, il existe des risques de dévalorisation si certains éléments (*habitat, espaces publics, services publics, armature commerciale, etc.*) sont déficients, peu attractifs, peu renouvelés. On se rend compte, notamment dans la ville existante, que ces éléments sont plus fortement interdépendants, que les ménages, les entreprises considèrent « l'offre urbaine » comme un tout, comme un ensemble dont toutes les composantes doivent avoir un niveau qualitatif de base correct et quelques-unes unes apporter un plus intéressant, voire remarquable.

**Cette exigence de la demande urbaine n'est pas simple à assumer pour toutes les villes et agglomérations**, elle est souvent plus difficile à tenir dans les villes moyennes et à plus forte raison dans les petites villes car les marchés sont plus étroits, car les marges de manœuvre sont réduites, car les éléments de concurrence avec d'autres villes sont accrus par les facilités de déplacements. Certes, l'attractivité du « bon vivre » (évoqué ou sous-jacent) est un élément

compensateur qui n'est pas infondé mais qui joue ou jouera peut-être moins pour les nouvelles générations.

Les enseignements récents nous montrent notamment vis-à-vis de ce type de villes et par rapport aux enjeux qui touchent la revalorisation/redéploiement des centres villes, des quartiers anciens, des quartiers délaissés (*friches industrielles et urbaines*) que les procédures, démarches, modes opératoires très sectoriels, assez rigides et peu adaptables, pas toujours compatibles grèvent fortement les enjeux de globalité, transversalité, spécificité, souplesse nécessaires et handicapent, au bout du compte, le passage à l'opérationnel.

**Dans ces conditions (et même si démarches et procédures évoluent sous la pression des « faits »), le passage à l'opérationnel, à la mise en œuvre est un passage ardu, complexe, un parcours qui n'est pas dénué d'embûches. Cela suppose qu'existent, que se mobilisent, se financent, se perfectionnent des capacités opérationnelles.**

## Constats, enseignements et préconisations

**Les villes moyennes, au travers de celles qui ont été investiguées, diverses quant à leur taille, leur situation générale et leur positionnement dans l'armature urbaine, sont durablement confrontées pour leurs projets majeurs de développement, d'aménagement et de renouvellement, à une série de difficultés qui couvre un vaste champ, depuis la définition d'un ou de projets politiques et stratégiques jusqu'à la mise en œuvre et la réalisation des projets et des opérations qui les traduisent.**

S'il ne faut jamais cesser de rappeler, dans ce type d'approche, que chaque ville, chaque agglomération a ses particularités et ses spécificités (croisement de son contexte géographique et historique, de sa taille, de sa texture économique et sociale, de son isolement et/ou de l'influence d'autres villes, de la culture régionale, etc), il est opportun, dans le même temps, de souligner quelques données de base susceptibles de nous aider à identifier les points

durs qui freinent ou limitent les dynamiques nécessaires de projets et à cerner les manques, les insuffisances et les faiblesses qu'il faudrait réduire.

*Que l'on place le curseur des investigations à l'émergence, à l'élaboration et à la conduite de projet ou à la mise en œuvre opérationnelle et donc à la base, plutôt de l'ordre du structurel, qui constituent des handicaps « aux projets », handicaps, plus ou moins importants selon les situations et leur contexte, des handicaps surmontables, au moins en partie, si on s'y attelle vraiment.*

**Résumons ce que nous avons pu mettre en évidence :**

**Les problèmes (au regard du développement, de l'aménagement, du renouvellement notamment) que doivent traiter la plupart de ces villes et agglomérations et donc les projets qu'elles doivent désormais élaborer et mettre en œuvre pour y remédier, changent, dans la plupart des cas, de « registre ». Les problèmes rencontrés et donc les projets nécessaires sont, nous l'avons souligné, à multi-dimensions : économiques, sociales, culturelles, sociétales, urbaines, environnementales ; ils sont exigeants en termes de qualité, ils ne peuvent s'appuyer que sur des marchés relativement étroits, ils doivent attirer l'attention et l'intérêt des investisseurs, des entreprises et des particuliers.**

A cet égard, on peut citer, dans les projets actuellement dominants : la revalorisation des centres-villes, le traitement et la requalification des quartiers anciens déficients ou déqualifiés, la diversification de l'offre d'habitat, le réaménagement urbain notamment en termes d'espaces publics, la question du maintien parfois, du développement et/ou de la modernisation/requalification souvent des équipements et services publics et de l'offre en général de services publics ou privés aux populations et aux entreprises.

**On se rend compte, à l'expérience, que ces différentes thématiques s'imbriquent souvent, sont liées et interdépendantes, doivent pouvoir s'inscrire dans des stratégies globales et transversales, doivent se mettre en œuvre en synergie, etc. et donc on perçoit les défis qu'il faut relever.**



**Face aux multiples dimensions des enjeux et des politiques et projets à définir et à mettre en œuvre, les villes moyennes sont confrontées, à des degrés divers, à des difficultés souvent difficiles à surmonter que l'on peut rapidement rappeler :**

- Les capacités « internes » des villes (*les services*) présentent, pour toute une série de raisons qui ont été développées dans les analyses, des limites pour traiter de tels projets (*moyens intellectuels et techniques en tant que tels mais aussi surcharge des cadres et donc manque de disponibilités des moyens qui existent*).
- Les intercommunalités qui, à la fois, peuvent être l'échelle adaptée et compétente pour une partie des problèmes à traiter et peuvent offrir des capacités intellectuelles et techniques, sont dans la plupart des villes investiguées des entités en voie de structuration tant en termes de compétences qu'en termes de capacités techniques.
- Les échelles de solidarité, nombreuses (*Département, Région, Etat, Europe*) apportent des capacités et des moyens indispensables en l'état actuel mais ces apports sont généralement complexes, rigides, pas toujours adaptés ou adaptables au contexte local et donc assez difficiles à bien utiliser et à bien mettre en œuvre.
- Les outils opérationnels (*démarches, procédures, boîtes à outils*) sont, notamment au regard de l'habitat ancien, multifformes, lourds et complexes à mettre en œuvre et par ailleurs changeants. Leur adaptation et leur ajustement aux situations locales sont souvent une longue épreuve.
- Les opérateurs (*aménageurs, bailleurs publics, promoteurs, etc.*) qui, assez souvent, sont peu présents localement ou sont de taille réduite ne sont pas toujours en capacité (*techniques ou de moyens*) de répondre rapidement et de manière adaptée aux nécessités des projets et de leur mise en œuvre.
- Les partenaires privés ne sont pas toujours présents localement et/ou ne se mobilisent qu'avec prudence ou encore pas souvent sollicités avec l'appui des autres collectivités territoriales et de l'Etat.

- Si on part de l'amont et donc du substrat toujours nécessaire de connaissances, les insuffisances ne sont pas tant dans l'absence de connaissances (elles existent, trop souvent de manière sectorielle et irrégulière) que dans leur appropriation, leur assimilation, leur utilisation que dans le manque « d'assemblage », de synthèse, de confrontation. Souvent, la matière est là mais elle est insuffisamment exploitée, travaillée pour que la base de connaissances, de diagnostics, de mises en évidence d'enjeux soit efficacement utilisée, traduite, formulée en vue d'une politique, d'une stratégie, d'un projet.
- Second maillon, second point de passage qui peut être défaillant : celui de l'expression et du partage d'un projet d'ensemble à moyen terme suffisamment stratégique, d'un projet mobilisateur fortement porté. La faiblesse peut être double : pas ou peu de vision et peu de formulation et de partage ; mais, assez souvent, il faut constater l'existence d'une vision, d'une certaine forme de projet politique et stratégique qui se traduit insuffisamment par une expression claire et forte et par un partage trop limité avec les partenaires, les acteurs-clefs, la société civile.
- Un autre point de passage apparaît difficile à assurer : c'est la mise en musique en quelque sorte du projet d'ensemble en une harmonie de projets ciblés, d'opérations, d'actions coordonnées, programmées, complémentaires, prenant appui les uns sur les autres. Cela suppose que les projets, opérations, actions soient prêts opérationnellement (*procédures, moyens financiers, opérateurs et acteurs mobilisés et prêts*). Cela suppose également que ces projets, opérations et actions soient très étroitement « mis en relation ». Ce point de passage relève de la conduite de projet.
- Il existe enfin un maillon qui, malgré une volonté de le prendre en charge, n'est pas suffisamment mis en œuvre et assumé : c'est celui d'une veille ardente, d'un suivi opérationnel réactif, d'une gestion partagée mais efficace qui maintiennent une dynamique de projet, alimentent les inévitables adaptations et ajustements au cours du temps.

**Quelles sont les conséquences de ces difficultés et de ces limites ?**

S'il faut se garder de trop généraliser, force est de reconnaître que dans bien des politiques à conduire et des projets à mettre en œuvre dans les villes moyennes, ce qui handicape, freine ou retarde, c'est, bien sûr, à des degrés divers, l'existence de « maillons » manquants ou insuffisants ou fragiles dans la « chaîne » qui va de la vision d'une politique à des réalisations concrètes de projets, d'opérations et d'actions.

**A cet égard, on peut souligner les principales faiblesses des maillons de la chaîne, faiblesses qui se situent souvent au passage d'une étape à une autre :**

**Au travers de nos investigations, nous avons pu nous rendre compte que le plus souvent les collectivités locales et leurs services, comme d'autres partenaires, avaient conscience de ces difficultés et des insuffisances qui grippaient la chaîne de l'émergence du projet à sa réalisation. A un moment ou un autre, un apport d'expertise, d'assistance, d'appui était recherché et contribuait généralement à « dégripper » la chaîne (on soulignera à cet égard qu'assez fréquemment, les directions régionales de la CDC, en termes de suggestion, de conseils et de contributions financières ont eu et ont un rôle très apprécié en la matière).**

## Comment répondre à ces maillons faibles, plus ou moins défailants ?

***Il s'agit, nos investigations l'ont bien mis en évidence, d'avoir, d'acquérir et/ou de recourir à suffisamment de capacités intellectuelles et techniques, à suffisamment de savoir-faire pour :***

- Se doter des connaissances nécessaires, de leurs analyses, appropriées, assimilées et utilisées.
- Se donner les moyens de préparer le projet, de l'élaborer, de le faire valoir et donc organiser son pilotage politique et stratégique et définir ses conditions de réussite.
- Mobiliser et associer dans la durée partenaires publics et privés, acteurs concernés par les différentes thématiques.
- Traduire et décliner ce projet en un ensemble coordonné de projets, d'opérations, d'actions qui soient prêts à la mise en œuvre opérationnelle, qui rassemble les conditions techniques, procédurales, juridiques, financières, mais aussi sociales et économiques pour pouvoir passer à la mise en œuvre, à la réalisation.
- Mettre en œuvre une conduite, une veille et un suivi opérationnel aptes à aider en permanence la réalisation, à ajuster, adapter en tant que de besoin, les opérations.

**Pour les villes et agglomérations, en butte, bien sûr à des degrés divers, à ces insuffisances, un premier enjeu majeur consiste à avoir, à acquérir ou à disposer des capacités intellectuelles et techniques permettant d'exercer une maîtrise d'ouvrage performante et notamment une conduite politique et stratégique dynamique et une conduite opérationnelle efficace. Cela suppose des moyens internes, des professionnels ayant cette capacité de conduite, d'animation, de suivi et ayant la disponibilité nécessaire.**

***Au regard de cet enjeu, enjeu central, diverses pistes, suggestions, préconisations ont pu être formulées pour améliorer les capacités des villes moyennes aussi bien dans la conduite politique et stratégique du projet que dans son pilotage opérationnel.***

**Il est possible, en synthèse, de les articuler, de la manière suivante :**

**Des pistes, suggestions, préconisations concernent « le fond »,** les questions de l'aménagement du territoire, des politiques qui sont plus ou moins menées ou soutenues par l'Etat

notamment et par aussi les Régions et les Départements en fonction leurs compétences et pour lesquelles il nous semble essentiel de lancer et de mener à bien des programmes importants de recherche-action, d'expérimentations.

## Deux thèmes majeurs et stratégiques pour ces villes :

- le devenir des villes moyennes et petites au regard en particulier de la question de la présence et de l'adaptation des services et des équipements publics (*mais aussi de certains services et équipements privés*),
- les difficiles défis de la revalorisation, réaménagement, renouvellement des quartiers anciens (*habitat, aménagement des centres-villes et de certains quartiers péri-centraux*), pour lesquels le montage, la mise en œuvre et la réalisation d'opérations sont assurément complexes et difficiles.

**Des pistes, suggestions, préconisations qui concernent l'accroissement des capacités intellectuelles et techniques locales ou mises à disposition du local.** Cela concerne les élus, les services des villes et des agglomérations, les services de l'Etat et des autres collectivités territoriales, les opérateurs. Au-delà des rigidités bien connues de fonctionnement et, outre une meilleure organisation permettant de dégager plus de disponibilités pour les compétences locales existantes vis-à-vis de ces projets de leur élaboration à leur réalisation, il apparaît opportun :

- d'une part, de lancer, de mettre en œuvre et de conduire une véritable action de formation/échanges/débats reposant sur le travail, les expériences, les projets des uns et des autres. L'expérience montre que c'est de cette manière que les « acteurs » progressent le plus (*en tous les cas mieux qu'à travers les circulaires, les colloques, les fiches, les guides, etc.*) mais une telle action demande une préparation pointue, « travaillée » et donc de bâtir un véritable programme spécifique ;
- d'autre part, que chacun des partenaires importants se mobilise au regard d'un projet d'ensemble et donc plus en termes de logique de projet que de logique de guichet, une des manifestations pouvant être que pour chaque « ville-Agglomération », il existe au sein de chaque partenaire un correspondant référent ;
- et, en outre, de pouvoir, de la part des principaux acteurs/partenaires et niveaux de solidarité, établir les procédures, démarches, moyens qui soient aptes à répondre de manière très souple, par recours à des compétences externes (*consultants, bureaux d'études, etc.*) à différentes phases du projet à des besoins d'expertise, d'ingénierie, d'assistance, d'appui pouvant être d'ailleurs léger et momentané. Dans cette perspective et pour gagner en souplesse, rapidité, efficacité ne faudrait-il s'appuyer sur un « fond » qui serait facilement mobilisable ?

**En termes de préconisations et devant cet enjeu majeur des capacités intellectuelles et techniques, il est légitime de se poser la question de se doter de moyens propres suffisants. L'adéquation besoins/possibilités locales n'étant pas difficilement atteignable à cette échelle de ville moyenne, trois pistes de solutions existent :**

- Mettre en œuvre des outils spécifiques pour un vaste bassin et/ou pour un réseau de villes.
- Engager avec la grande ville/agglomération proche un processus de coopération très étroite, apte à mobiliser et à apporter des capacités supérieures, de l'élaboration des projets à leur réalisation.
- Elargir la géographie d'intervention des centres de ressources de la politique de la ville aux villes moyennes et les conforter dans leur capacité à animer des échanges entre les villes et entre celles-ci et leurs partenaires publics ou privés.

**Au terme de ces analyses, quelles leçons pouvons-nous tirer, notamment au regard du rôle et de l'action de la Caisse des dépôts et consignations ?**

Sans conteste, les villes moyennes et petites sont confrontées, ici et maintenant, à une adéquation difficile entre la difficulté et la complexité de leurs politiques, stratégies, projets, opérations et les capacités intellectuelles, techniques et financières de faire et de bien faire. Les enjeux sont, toutes proportions gardées, importants et les défis délicats sinon lourds à relever. Bien entendu, selon les

situations socio-économiques, les « héritages », le contexte local et régional, les marges de manœuvre sont sensiblement différentes.

**On se rend compte qu'au bout du compte la plus ou moins bonne réussite, des projets, des opérations, des investissements sont ou seront conditionnés par la pertinence du projet et de la stratégie d'ensemble, par la bonne mesure des projets structurants, par la synergie des opérations et des actions, par l'efficacité des montages et du suivi opérationnel.**

**Comme les projets sont nécessairement complexes parce que beaucoup ont affaire avec un tissu urbain existant, avec des concurrences multiples, dans le cadre de marchés étroits, etc., les points de passage de la réussite et donc de l'efficacité et de la rentabilité des investissements publics et privés qui sont ou seront à mener reposent fortement sur les capacités intellectuelles et techniques dont on dispose localement et/ou auxquelles on a recours. Les analyses montrent que c'est là où des déficiences existent, où un effort important est à accomplir de l'élaboration et la définition d'une politique à la réalisation des opérations. Etudes, expertises, conseils, ingénierie financière, assistance et appui au pilotage de projets et à la conduite opérationnelle, les besoins sont importants et seulement partiellement satisfaits.**

Etude ERNST & YOUNG

---

# Capacité des villes moyennes à intervenir sur le renouvellement de leur patrimoine immobilier à vocation économique

Novembre 2003

réalisée par Marc Lhermitte

## Contexte et enjeux

### Un renouvellement urbain en pleine mutation qui demande des réponses adaptées

La prise en compte des problématiques d'habitat, de requalification du bâti, de revitalisation du tissu urbain, si elle reste une condition nécessaire au développement des territoires stigmatisés par des difficultés sociales, n'est plus exclusive et limitée aux territoires d'intervention de la politique de la ville.

En effet, les sites concernés par les problématiques de renouvellement à moyen terme sont souvent hors contrats de ville, tels que les friches, les quartiers anciens ou certains quartiers mixtes. Parfois même les enjeux du renouvellement urbain ne sont pas ciblés sur des quartiers identifiés mais sur des problématiques encore plus complexes de quartiers multiformes de type faubourg.

De ce fait, les collectivités se trouvent démunies pour appréhender les problèmes rencontrés tant techniquement que financièrement.

### Une amélioration de l'initiative publique à rechercher

La mission confiée à Ernst & Young vise à **faire émerger des modes d'amélioration de l'initiative** publique sur les questions de renouvellement du patrimoine immobilier à vocation économique.

Face à ce contexte, Ernst & Young a fondé son expertise sur :

- une **analyse de situations locales** qui a permis de dégager le contexte du renouvellement du patrimoine économique, les carences et potentiels de l'initiative privée, les attentes des investisseurs, la capacité de maîtrise d'ouvrage locale, le rôle de la CDC et les besoins d'accompagnement des collectivités ;
- une **proposition de stratégie** s'appuyant sur les opportunités stratégiques pour la CDC ;
- et l'identification **d'outils d'intervention** qu'une politique publique pourrait développer à l'égard des villes moyennes.

## Attentes et demandes des opérateurs

### Un marché ponctué de contraintes stratégiques et structurelles

Malgré la sensibilité des élus aux enjeux de développement économique, pour contribuer notamment à l'amélioration de la qualité de vie, des **contraintes pèsent sur les investissements privés à vocation économique** :

### Marché de l'immobilier

Le **marché immobilier** apparaît **difficile à appréhender** (développement endogène à conforter et investissements exogènes à attirer), mais également restreint et exigeant (peu de projets, exigence forte sur la qualité de l'offre foncière immobilière). A cela s'ajoute le **manque d'acteurs locaux reconnus** dans le domaine de l'immobilier d'entreprises, ce qui freine le pilotage des dossiers (déficit de relais techniques dans les villes moyennes, manque de connaissance en immobilier, manque d'appui politique...).

### Economie locale

**L'économie locale semble souvent insuffisamment attractive** en raison d'une taille critique du marché local insuffisante pour justifier l'implantation d'une entreprise ou encore la faible présence de centres de décision économiques ; Le **positionnement, au sein du territoire régional**, n'est pas toujours évident et se confronte à l'attractivité forte des centres régionaux les plus proches.

### Stratégie de développement

**L'absence d'une stratégie de développement affirmée** ne facilite pas la vision globale du développement, des conflits sur l'utilisation de l'espace. De plus, la complémentarité des actions des villes d'un même bassin se heurte souvent à des logiques de concurrence.

On constate également une logique déroutante de nombre de collectivités privilégiant les **opportunités ponctuelles ne s'inscrivant dans aucune logique ou vision territoriale particulière**. Ceci induit un manque de coordination des moyens, des conflits entre les projets ou une difficulté à les faire mûrir.

Le déficit de structures locales pour définir des stratégies de développement global s'explique par **l'absence d'outils communs** (schéma directeur, observatoire des projets d'investissement, état des lieux des moyens consacrés au développement économique...).

### Lisibilité des actions

Les carences en terme de **lisibilité de l'action publique à moyen et long terme et l'absence de stratégie affirmée et partagée** (ou s'il y en a une, manque de moyens pour la mise en œuvre) **en matière de renouvellement urbain** à vocation économique sont de réels écueils.

Le manque de transversalité et de cohérence entre les

actions des différentes structures vouées au développement économique (CCI, structures de développement économique, SEM, services économiques des collectivités) induit, pour l'acteur privé, une réelle complexité.

### Capacité financière des villes

Pour terminer, les villes moyennes rencontrent parfois des **difficultés financières** pouvant résulter d'une situation économique locale mauvaise (bases de taxe professionnelle insuffisantes), d'un endettement lourd, etc. Faute de moyens, des villes sont dans l'incapacité de concevoir leur rôle de **promotion du territoire et des éventuels projets**.

### Des initiatives privées (entreprises locales, investisseurs exogènes) aux besoins spécifiques

Selon que l'initiative privée émane d'une entreprise locale ou d'un investisseur exogène, deux types de besoins émergent.

Pour les **entreprises locales** qui entrent dans une logique de développement de leur activité, le besoin de s'étendre ou de changer de locaux s'impose souvent. Elles recherchent alors un produit neuf ou de qualité (pas d'incidence du prix du terrain) et souhaitent dissocier le risque entre l'entreprise et le dirigeant (montages de type SCI). Finalement, ces entreprises souhaitent **dissocier la problématique foncière et immobilière de celle de la propriété de l'outil de production**.

Les **investisseurs exogènes** (profitant d'un coût attractif, du rapprochement avec des partenariats locaux ou pariant sur l'avenir du développement local) attendent la **démonstration d'un projet de territoire clair et crédible à moyen et long terme**.

Ils souhaitent que les partenariats locaux facilitent leur installation et s'engagent à leurs côtés. Ces investisseurs sont sensibles à d'autres atouts comme l'existence d'une locomotive économique, la

possibilité de s'engager avec des baux adaptés et de dégager une rentabilité sur l'investissement.

### Des facteurs clés de succès pour les villes moyennes

Pour répondre aux besoins des investisseurs, les villes moyennes doivent développer leurs outils méthodologiques et financiers :

- se doter de **produits immobiliers qui ne font pas porter le coût du foncier aux entreprises**, plutôt locatifs, et de ce fait facilement mutables et évolutifs.
- faire valoir une **stratégie urbaine cohérente**, et proposer des **montages incluant des partenaires privés et financiers**.

En terme de **méthode**, les besoins des villes s'orientent vers :

- le développement de **capacités d'ingénierie interne**. Il s'agit d'**identifier les projets et les opérations dont la réalisation requièrent l'emploi de fonds privés** et de les distinguer de ceux qui sont 100 % publics (modalités d'intervention différentes) ; de recenser et détecter les besoins immobiliers et finalement d'évaluer la cohérence des projets sur l'ensemble du territoire ;
- **l'articulation des différents projets** et le maintien d'une **cohérence d'ensemble** ;
- la structuration d'un **dispositif de conduite de projet**, voire une direction de projet (type contrat de ville, dédié au développement économique).

En terme d'outils **financiers** les souhaits sont :

- d'avoir à disposition un **système de garantie dans l'investissement**, qui limite le risque pour les collectivités et pour les entreprises
- de connaître les **conditions d'intervention et de mobilisation des partenaires financiers** (CDC, crédit-bailleurs, fonds européens, EPARECA...)
- de disposer d'**outils confortant les projets** sur le long terme (> 15 ans) et de profiter d'**une offre financière compatible avec la rentabilité** (constatée ou estimée) des projets .

Etude DATAR - CAISSE DES DEPOTS

---

# Méthodologie d'expertise urbaine

Juillet 2004

réalisée par Pascal Tattier

## Le contexte

A leur échelle, la Ville, le Département, la Région et bien entendu l'Etat (Cf. lois Chevènement, Voynet, S.R.U.) poussent aux regroupements intercommunaux.

■ Pour la Ville, sa centralité renforce le substrat économique et favorise l'influence du groupement ; d'ailleurs, les villes en difficulté montrent une forte capacité à s'organiser en intercommunalité.

■ Pour le Département et la Région, des moyens humains et financiers sont mis à disposition afin d'inciter à la constitution d'intercommunalités, partenaires plus représentatifs. Il est en effet de plus en plus difficile pour une ville isolée de se faire entendre.

### Les villes centres accentuent leur rôle de ville d'appui au sein des groupements afin d'organiser :

#### ■ une logique d'échelle au niveau du logement

Le logement a des incidences directes en matière de peuplement :

Les PLH, OPAH, complétées par un P.S.T. et R.H.I. sont interprétés comme la création des conditions d'accueil d'une population défavorisée. Les logements produits sont occupés, en priorité, par les anciens habitants du quartier (population captives souvent en situation de précarité économique et sociale), puis par les personnes répondant aux critères d'attribution du logement social.

Les communes craignent que l'image de la ville en soit altérée.

Ces politiques sont interprétées comme peu favorables à la mixité des populations, au maintien et surtout à l'attrait d'actifs représentatifs de classes moyennes.

Ce phénomène incite peu les petites villes à la constitution des intercommunalités et ce d'autant qu'elles seraient amenées à se regrouper avec des villes centres. Elles expriment des craintes quant à la répartition de l'accueil des populations en difficultés au sein du groupement.

La convergence des initiatives publiques est nécessaire afin d'assurer ou de renforcer le rôle des villes centres. Une OPAH doit être accompagnée d'actions sur les espaces publics et sur le commerce et l'artisanat. Or, le budget de ces villes ne leur permet pas de mettre en œuvre des projets de cette ampleur. Ce n'est qu'à travers l'intercommunalité que peut s'équilibrer le peuplement au niveau du bassin d'habitat.

#### ■ une complémentarité commerciale

Les résultats du recensement de 1999 exploités par M. LABORIE montrent que l'on passe de petites villes peu attractives liées à leur bassin d'emploi en 1990 à une logique très influencée par la mobilité résidentielle en 1999.

Les migrations pendulaires explosent : beaucoup de familles viennent s'installer dans les petites villes. Ceci conduit au développement d'une économie

résidentielle tournée vers la réponse aux besoins immédiats et les services de proximité.

On remarque toutefois une bonne capacité de résistance de l'emploi dans les petites villes (industrielles surtout) avec une explosion du secteur des services.

Ces deux éléments sont un gage du maintien de la centralité des petites villes.

#### ■ Un réseau de mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et paysager

Les aménagements et les embellissements sont nécessaires au maintien des populations et à l'affirmation de l'identité des petites villes. Dans le cadre du projet global, les actions visant à la mise en valeur des itinéraires et du patrimoine culturel y participent et pourront être déclinés en thèmes qui pourront être traités en réseau sur l'agglomération ou le pays.

Une maîtrise d'ouvrage forte avec une réflexion globale en amont s'imposent afin de définir un programme d'actions qui renforce la centralité de la ville et/ou assure la complémentarité des fonctions au sein du groupement (agglomération ou pays). Dans ce cadre, la méthodologie proposée est l'outil d'élaboration de ce projet global.

Issue de cette réflexion, la démarche conjointe de la Caisse des dépôts et de la DATAR, associées dans un programme visant la redynamisation de 20 villes françaises situées en Zone de Redynamisation Rurale (Z.R.R.), a débouché sur des protocoles Z.R.R., signés avec chacune des villes, prévoyant une aide financière par ces partenaires afin que soit menée une stratégie intégrée de développement sur leurs territoires.

Au cours du protocole, une évaluation sur 7 villes échantillons a été confiée à Alain SIMOND\* qui relève 10 caractéristiques communes aux villes analysées confirmant les grandes tendances du processus de dégradation observé à l'échelle nationale.

Les villes de l'échantillon présentent les dysfonctionnements suivants :

- Le dépeuplement des centres villes (tendance lourde).
- Le vieillissement de la population et la baisse de la proportion des moins de 20 ans.
- La désertification rurale conduisant les populations âgées vers le centre ville.
- Le glissement de la population vers les communes limitrophes.
- L'importance des migrations pendulaires, en particulier des navettes domicile -travail.
- Le vieillissement de l'habitat : offre locative souvent inadaptée, logements souvent vétustes et inconfortables ; ceci concerne surtout le parc locatif privé.
- La paupérisation des centres anciens des agglomérations.
- L'émergence d'un déséquilibre dans les fonctions commerciales.
- La difficulté de rendre les transports collectifs attractifs.
- La difficulté d'offrir des activités culturelles qualitatives et quantitatives.

\*  
A. SIMOND Programme expérimental de redynamisation des villes en Z.R.R.  
Rapport d'évaluation, novembre 1999 - DATAR, Caisse des dépôts



# Le processus de dégradation progressive des fonctions des centres villes

(Schéma synthétique ci-contre)

La redynamisation ne peut alors se construire qu'au moyen :

- d'un projet traitant, dans le même temps, l'ensemble des causes à l'origine de la dévitalisation.
- d'investissements publics lourds en terme de moyens humains et financiers afin d'entraîner les acteurs privés dans une logique de réhabilitation et d'investissement.

D'autre part, l'analyse de la qualité des projets des 20 villes a montré que :

- les stratégies avaient généralement une orientation marquée « aménagement » ou « habitat » ou encore « économie » et plus rarement une approche globale du territoire,
- suite au montage du projet urbain, de lourdes difficultés étaient ressenties par les villes concernant la mise en œuvre des actions retenues,
- la difficulté de conduite du projet s'expliquait souvent par l'absence de mobilisation d'une équipe opérationnelle.

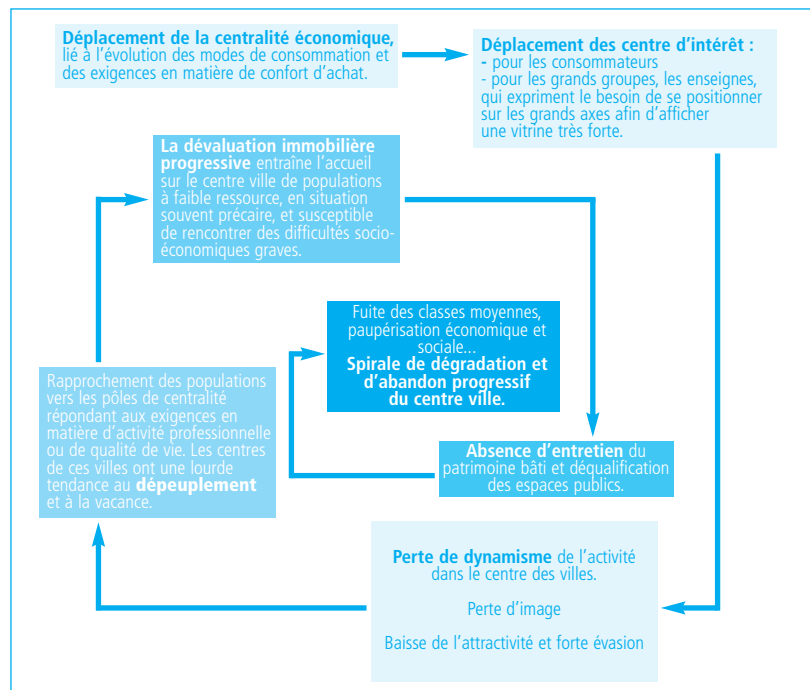
L'objectif global du projet urbain est de permettre le renforcement de la ville-centre et des centres villes satellites pour constituer une armature urbaine structurée et hiérarchisée pour atteindre, dans l'idéal, un développement harmonieux de chaque ville sans que l'une fasse ombre à l'autre.

L'enjeu de l'expertise urbaine est d'aboutir à une mise en œuvre opérationnelle. Pour cela, l'appropriation du projet par les élus est fondamentale. Les trois ingrédients indispensables sont :

- l'existence d'un porteur de projet,
- l'investissement aussi bien humain que financier de chacun des partenaires
- la concertation publique.

Le rapport d'évaluation d'A. SIMOND, et les réflexions menées par la Caisse des dépôts et la DATAR ont déduit la nécessité d'élaborer une méthodologie du projet urbain et plus précisément de l'expertise urbaine.

L'expertise urbaine, telle qu'elle est ici abordée, issue de l'expérience et la méthodologie de Pascal Tattier et de son équipe, est un outil d'aide à la définition d'un programme de revitalisation globale pour les villes petites et moyennes, les territoires concernés, les centres urbains, incluant le centre ancien, de villes petites et moyennes (5 000 à 50 000 habitants), pôle de centralité au sein de leur bassins d'habitat et économique.



## La méthodologie d'expertise urbaine

L'expertise urbaine est une étape préalable à :

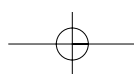
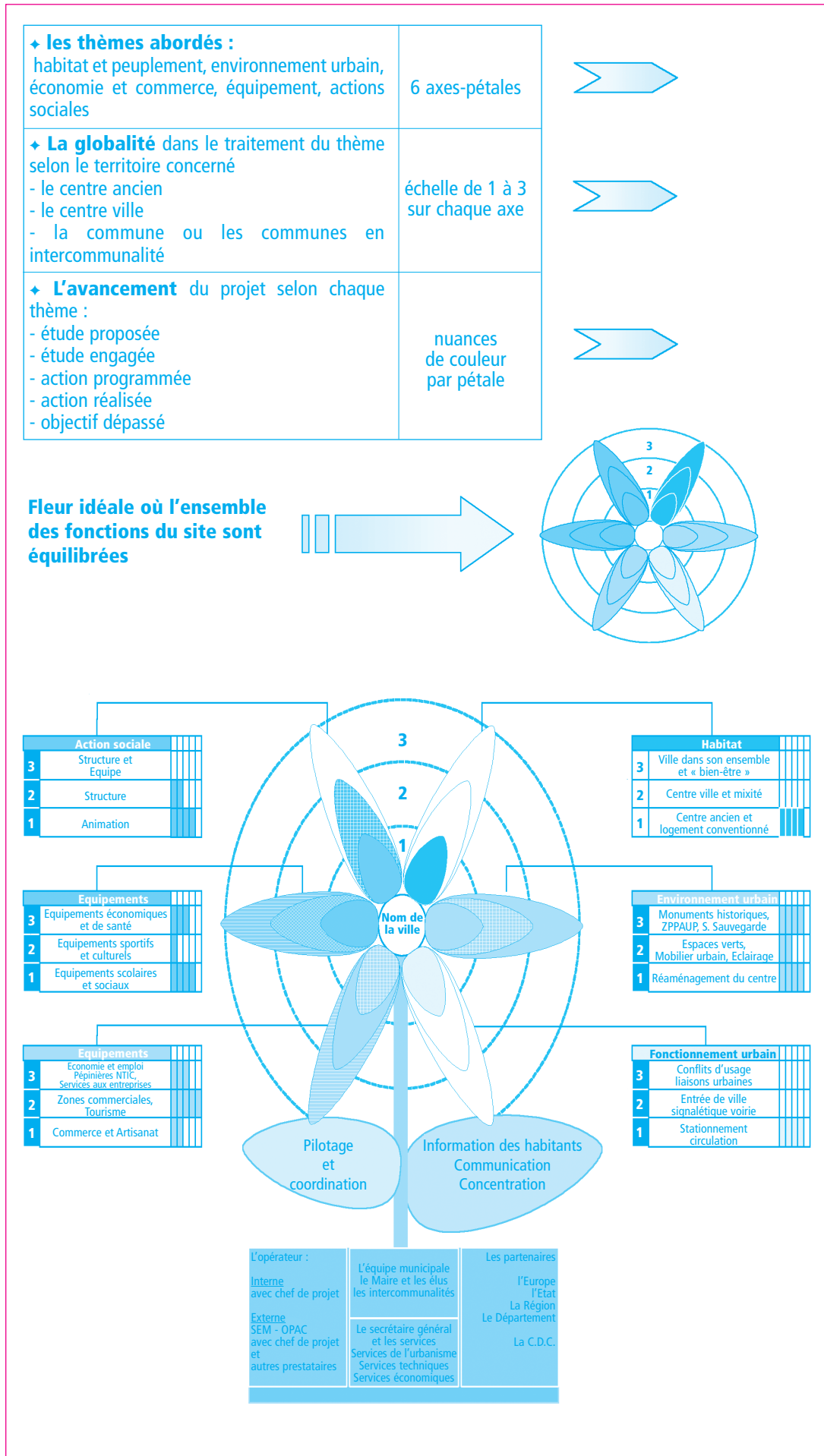
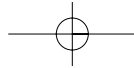
- la mise en place d'une stratégie de développement intégrant l'ensemble des thèmes,
- la mobilisation de l'ensemble des outils de la réhabilitation et du renouvellement urbain,
- la définition d'un planning et d'un budget prévisionnel sur 6 à 8 ans,
- la mobilisation des partenaires financiers sur le projet.

**Elle constitue le document de base du projet opérationnel qui va suivre et permet d'éviter les écueils sur les thèmes à traiter.**

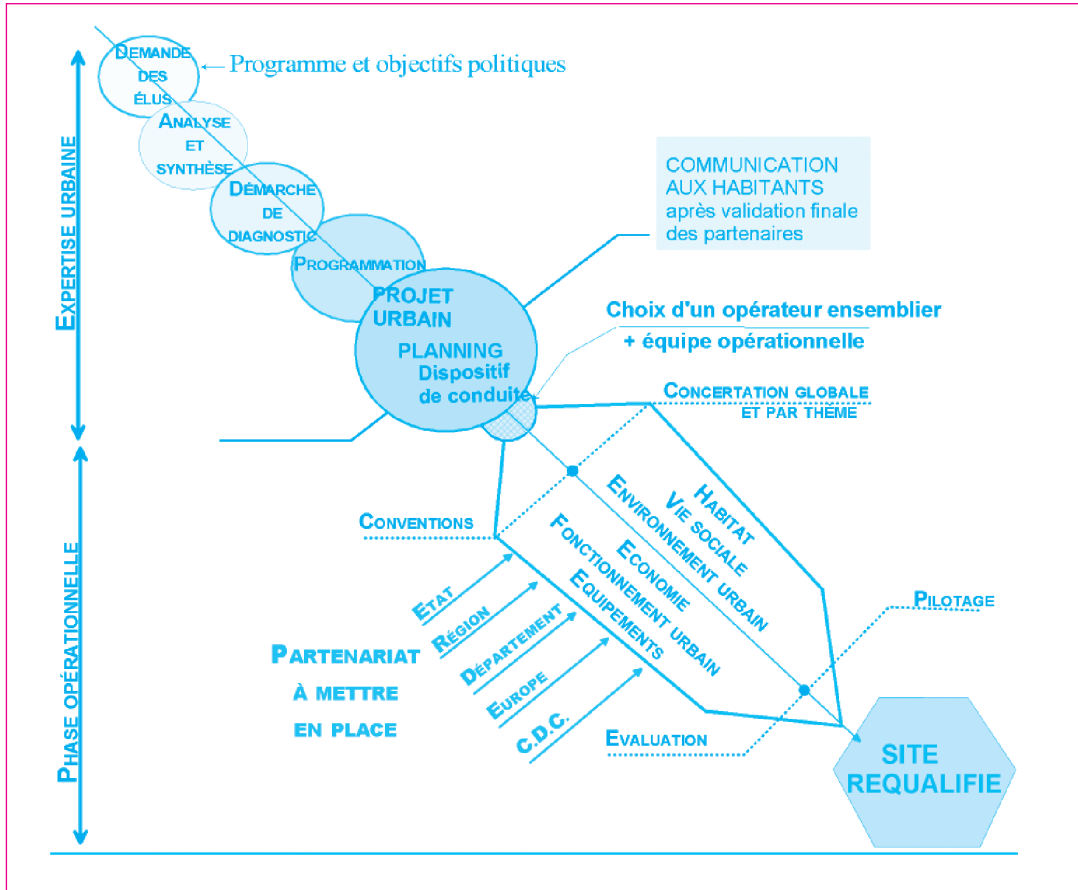
Elle a pour objectifs :

- D'aider les acteurs à mener une stratégie intégrée de développement, c'est à dire équilibré et durable, traitant l'habitat, le peuplement, l'activité commerciale et économique, les équipements, l'environnement et le fonctionnement urbain, et ce au niveau local en tenant compte des tendances intercommunales de développement du territoire.
- D'indiquer à la ville les moyens humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre et à la conduite opérationnelle du programme défini en amont.

Les expertises urbaines menées en application de la méthodologie développée se sont révélées très concluantes et ont été immédiatement suivies d'une mise en œuvre opérationnelle.



# De l'expertise au site requalifié : les différentes étapes



## L'expertise urbaine vise à : Exprimer une volonté politique

L'expertise se présente comme **un outil destiné à guider un Maire, ou le président d'un E.P.C.I., dans la programmation, sur un territoire donné, des actions à court, moyen et long terme** (le plus souvent sur une durée de 7 à 8 ans). Elle vise à **mettre en cohérence les objectifs politiques, les potentialités du site, les capacités financières, les propositions d'actions et l'organisation de leur mise en œuvre.**

Elle joue un rôle d'information et de « formation » : pendant le déroulement de l'expertise urbaine, une démarche pédagogique auprès des élus et des services est souvent nécessaire pour leur faire découvrir l'intérêt d'un projet global, les sensibiliser à la construction d'un projet ENSEMBLE : c'est à dire faire le lien entre les services et impliquer chacun des services, des élus et des partenaires institutionnels.

## Aider au pilotage de la démarche

Au cours de l'expertise, la mobilisation des élus et des services autour d'un projet global s'organise au moyen de **comités techniques et de comités de pilotage**. La démarche est fédératrice. L'expertise préconise la mise en place d'une **équipe opérationnelle** en amont du lancement des études.

## Proposer des moyens de mise en œuvre

Le document final élaboré au cours de l'expertise urbaine permet à la municipalité de se doter de moyens de mise en œuvre :

- Un schéma de spatialisation des actions (diagnostic, actions en cours, actions à programmer) ;
- Un premier tableau fait état des thèmes à traiter et des outils à utiliser ;
- Un deuxième décline les opérations, les opérateurs et les partenaires du projet urbain avec le repérage d'un opérateur ensemblier potentiel ;

- Le tableau des actions à engager sur le centre ville exprime les financements à mobiliser pour chacune d'entre elles ainsi que les partenaires potentiels. Il peut être accompagné de fiches actions détaillant le contenu et le coût prévisionnel de chacune des actions ;
- Le planning prévisionnel permet d'organiser les opérations dans le temps et de visualiser le coût annuel de participation à l'ensemble du programme pour la commune.

**La ville détient, à ce stade, les documents nécessaires à la mobilisation des moyens humains et financiers de mise en œuvre du programme. En effet, l'expertise se présentant comme un projet global sur le long terme, elle contient tous les éléments nécessaires à une argumentation solide auprès des partenaires afin de mobiliser les**

**subventions et prêts indispensables à la concrétisation du projet.**

### **Assurer un développement harmonieux des villes au sein de l'intercommunalité**

Suite aux lois Chevènement, Voynet et Solidarité et Renouvellement Urbain, l'intercommunalité devient une préoccupation urgente pour les villes petites et moyennes.

L'intercommunalité se construit autour de la centralité. La constitution d'un groupement solide passe par un développement harmonieux et équilibré de la ville centre et ses « satellites ». **C'est pourquoi les centres villes de ces dernières ont intérêt à être redynamisés afin que la coopération s'effectue dans la complémentarité et non la concurrence.**