

DOSSIER

Les villes moyennes contre-attaquent

Des villes d'intermédiation
dans tous
les sens du terme.

La métropolisation est tendance. Irrésistible même. Et il faut lui faire une juste place dans le débat politique national, comme le souhaitent les initiateurs de la charte *les métropolitaines* (cf. *Urbanisme*, n° 377). Mais ce débat doit prendre en compte toutes les facettes des phénomènes actuels de recomposition territoriale, y compris ceux qui semblent s'inscrire à contre-courant. C'est pourquoi nous avons décidé de réaliser ce dossier "Les villes moyennes contre-attaquent", en nous appuyant à la fois sur les enseignements de la démarche "20 villes moyennes témoins" de la DATAR, sur de récents colloques universitaires – comme ceux organisés à Clermont-Ferrand (25 et 26 novembre 2010 / 1) et à Tours (9 et 10 décembre 2010) – et sur les initiatives de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM). Interviewant plusieurs maires, nous avons rencontré une ferme volonté de coller à la modernité en sachant prendre place dans "la compétitivité nationale", comme le proclame le thème des prochaines Assises des villes moyennes, organisées à Quimper les 9 et 10 juin 2011.

D'ailleurs, pour Priscilla De Roo qui a piloté la démarche DATAR, "si les villes moyennes posent aujourd'hui à l'action publique territoriale une question existentielle [...], elles ont révélé leur capacité à être des villes d'intermédiation dans tous les sens du terme".

Or cela n'avait rien d'évident. Car, comme le rappelle la géographe Thérèse Saint-Julien, les villes moyennes relèvent historiquement d'un "modèle d'armature urbaine hiérarchisée".

1/
Colloque international
"Les mobilités spatiales
dans les villes
intermédiaires. Territoires,
pratiques, régulations.",
organisé par le CERAMAC.
www.univ-
bpclermont.fr/ceramac/



Tarbes, rue Maréchal-Foch.

C'est ce modèle que la métropolisation, et bien sûr la mondialisation, avec son cortège de délocalisations industrielles, et sans doute aussi la Révision générale des politiques publiques (RGPP), avec sa rationalisation brutale de l'organisation des services publics, ont mis à mal, pour ne pas dire à bas. Et c'est pourquoi les villes moyennes doivent désormais allier "bricolage stratégique et obligation d'innovation", comme l'explique Daniel Béhar, consultant qui a assisté la démarche DATAR.

Ce bricolage stratégique se retrouvait déjà dans la démarche des réseaux de villes, initiée dans les années 1990, où celles-ci ont imaginé "l'alliance à distance", comme le rappelle Frédéric Tesson. La perspective de pôles métropolitains associant différents villes moyennes est maintenant avancée par Bruno Bourg-Broc, le maire de Châlons-en-Champagne et actuel président de la FMVM. Le projet Euralens, qui accompagne l'arrivée du Louvre à Lens, s'inscrit à sa manière dans l'apparition d'une "métropole complémentaire existant face à Lille". Jean-Louis Subileau, qui accompagne ce projet après avoir dirigé l'opération Euralille, est bien placé pour expliquer cette farouche volonté des élus du bassin minier de prendre en main la transformation de leur territoire. On retrouve la même détermination chez Christian Pierret, maire de Saint-Dié-des-Vosges, et président délégué de la FMVM, quand il fait des villes moyennes un des leviers d'un renouveau industriel français. Un point de vue conforté par l'analyse d'Olivier Bouba-Olga, chercheur à Poitiers, qui montre la capacité d'adaptation aux mutations d'un système local de compétences comme celui de Châtelleraut. Sans parler du dynamisme de la véritable "grappe productive" constituée autour de la filière du cognac.

Dans d'autres domaines, comme les services de transports personnalisés analysés par Élodie Castex, les villes moyennes peuvent également être un terrain d'innovations. Enfin, le tourisme occupe une place essentielle. Au point d'ailleurs que Luc Vacher et Didier Vye, chercheurs à l'université de La Rochelle, se demandent si la ville moyenne touristique est toujours une ville moyenne, tant ces flux touristiques peuvent dilater sa population, même le temps d'une journée.

Ce n'est pas un hasard si Albi a adopté le tryptique "culture-patrimoine / université-recherche-économie de la connaissance / innovation" pour élaborer sa stratégie territoriale. Certes, tout le monde n'a pas la chance d'être classé au Patrimoine mondial de l'UNESCO mais, comme l'explique Philippe Bonnacarrère, son maire, Albi conforte ses "discriminants positifs", notamment pour se différencier par le haut de la métropole toulousaine voisine. D'où le projet du centre culturel des Cordeliers confié à l'architecte Dominique Perrault.

Tout n'est pas rose cependant. Patrice Vergriete, chercheur au LATTs, souligne la fragilité de nombreuses villes moyennes et petites face à la production de logements défiscalisés qui ont déstabilisé leur marché de l'habitat. La question des dessertes ferroviaires est aussi sensible. La FMVM l'a rappelé lors d'une conférence de presse le 9 février 2011. Christian Grimbert, président de l'agglomération de Creil, souligne certes les opportunités offertes par l'aménagement des quartiers gares. Mais, comme Bruno Bourg-Broc, il explique bien la dépendance des villes moyennes à l'égard des décisions de la SNCF et de RFF.

Bref, les villes moyennes ont besoin d'une politique d'aménagement du territoire qui les accompagne avec une ambition raisonnée et d'un dialogue serré avec les grands opérateurs comme la SNCF. Elles ont aussi besoin des éclairages que la recherche urbaine pourrait leur apporter, pour peu que celle-ci s'intéresse à elles, comme le préconise Christophe Demazière, organisateur du colloque de Tours. Décidément, les villes moyennes ont raison de contre-attaquer. | **Antoine Loubière**

Remerciements

Ce dossier n'aurait pas vu le jour sans l'appui enthousiaste de Priscilla De Roo, chargée de mission à la DATAR, qui a piloté la démarche "20 villes moyennes témoins". Qu'elle trouve ici l'expression de nos vifs remerciements. Un grand merci également à Nicole Gibourdel, déléguée générale de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), qui a notamment facilité les relations avec les élus interviewés.



Nicolas Tavernier / REXA

ENTRETIEN AVEC BRUNO BOURG-BROC

Défendre le maillage historique du territoire français

Maire de Châlons-en-Champagne, député de la Marne, **Bruno Bourg-Broc** préside la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) depuis 2001, prenant ainsi la succession de son fondateur, Jean Auroux, ancien ministre et maire de Roanne. Il explicite la fonction des villes moyennes dans l'équilibre territorial français et valorise leur rôle dans la compétitivité nationale, thème des assises de la FMVM en juin prochain à Quimper.

La mode est à la métropolisation, et les villes moyennes semblent parfois avoir du mal à se faire entendre. Comment permettre une meilleure identification des villes moyennes dans le débat public sur l'aménagement du territoire ?

Les villes moyennes sont une réalité vécue au quotidien par près d'un Français sur quatre. Les notions de petites, moyennes ou grandes villes sont utilisées par les professionnels, les chercheurs, les élus... Mais, pour les habitants de nos villes, c'est le choix d'un type de vie, d'un cadre de vie, d'une qualité de vie. N'oublions pas que les villes moyennes constituent le maillage historique du territoire français. L'ancien Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, avait utilisé l'expression de "colonne vertébrale du territoire" lors des premières Assises des villes moyennes. Cette expression correspond à une réalité profonde. Il existe d'autres types d'urbanisation, d'autres réalités urbaines, et je ne nie pas la nécessité de réfléchir et d'agir au niveau des grandes métropoles. Mais il est très important que les pouvoirs publics, l'État, et aussi les Régions et les Départements se mobilisent pour éviter la constitution d'une insularité entre les métropoles. La taille de nos villes correspond à l'histoire et à la culture de notre pays. La situation est différente en Allemagne, où les villes dites moyennes sont de plus grande taille. L'expérimentation "20 villes moyennes témoins" menée avec la DATAR a prouvé toute la pertinence du positionnement de nos villes dans le tissu urbain de notre pays.

La FMVM organise ses prochaines assises en juin à Quimper sur le thème de "la compétitivité nationale". Est-ce justement une façon de faire valoir les atouts des villes moyennes ?

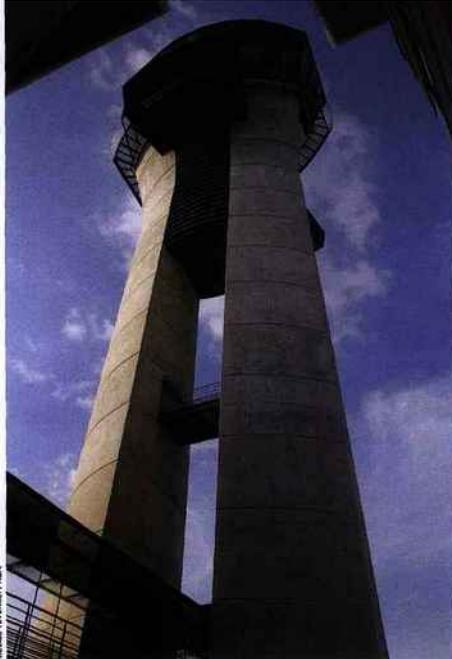
La taille, la cohésion sociale, la qualité de vie des villes moyennes sont des atouts en soi, notamment en termes d'organisation du territoire français, à la charnière entre le rural et l'urbain. Pour l'enseignement supérieur et la

recherche, les grands centres sont incontournables, mais nos villes ne sont pas condamnées au désert intellectuel. L'excellence peut aussi s'y développer. Le développement de l'enseignement supérieur y a porté ses fruits en termes de démocratisation dans l'accès aux formations universitaires et de taux de réussite pour nos jeunes. Mais il faut conforter ces implantations. Il faut accélérer la prise de conscience que les villes moyennes constituent des pôles urbains secondaires indispensables en termes d'offres de services publics et privé et d'emploi. Châlons-en-Champagne, préfecture de Région (Champagne-Ardenne), est le siège du tribunal de grande instance et du tribunal de commerce, elle compte une soixantaine d'avocats qui ont souvent un cabinet secondaire à Reims. C'est un atout pour ma ville, où le chômage est moins important qu'à Reims. Il faut donc conforter les services au public. D'autant que les habitants du rural profond se tournent vers la ville moyenne voisine pour précisément cette offre de services (santé, éducation, commerce, culture, sport, loisirs...).

Nos assises, qui se tiennent tous les deux ans, sont un temps fort de la vie de la FMVM, un lieu d'échanges entre les maires. Et la préoccupation de la compétitivité et de l'emploi concerne directement les villes moyennes. Il faut donc faciliter la prise de conscience que la compétitivité nationale passe aussi par nos villes, en tissant de nouveaux liens avec le monde de l'entreprise.

Les villes moyennes sont souvent le cœur d'intercommunalités dynamiques, mais ces intercommunalités ne recouvrent parfois qu'une partie de leur aire urbaine. Comment favoriser une meilleure coopération autour des villes moyennes ? Quel rôle peuvent jouer en ce sens des documents comme les SCOT ?

La réforme territoriale va déboucher sur une nouvelle donne en matière d'intercommunalité. Les préfets vont



La tour de contrôle de l'aéroport international de Vatry.

définir de nouveaux périmètres. Il s'agit bien de concevoir des intercommunalités élargies. Si je prends l'exemple de Châlons, la communauté d'agglomération actuelle Cités en Champagne comprend 13 communes regroupant près de 70 000 habitants. Nous nous dirigeons vers une agglomération de plus grande taille, c'est ce qui se passe dans la plupart des cas. L'enjeu consiste ainsi à intégrer des communautés de communes, comme celle de l'Europolit de Vatry, qui compte 11 communes et 1700 habitants, mais aussi une zone logistique qui emploie un millier de personnes dont 75 % habitent à Châlons ! Il faut évidemment inventer une gouvernance nouvelle tout en assurant sa juste représentation à la ville-centre qui compte le plus d'habitants (50 000). On peut envisager par exemple des vice-présidents "territoriaux" sur le modèle des adjoints au maire de quartier.

Quant au SCOT, son périmètre concerne 92 communes, donc au-delà de l'agglomération actuelle et même future. Mais l'enjeu reste celui d'un PLU intercommunal, permettant de rationaliser la gestion du territoire, d'économiser le foncier, de limiter l'extension urbaine, tout en répondant à l'aspiration de nos concitoyens à l'accession à la propriété.

Les "réseaux des villes" soutenus par la DATAR avaient concerné un certain nombre de villes moyennes. Cette démarche semble à la recherche d'un second souffle.

Qu'en est-il de votre expérience en la matière ?

Depuis plus de vingt ans, Châlons appartient à un réseau de villes, avec Reims, Épernay et Troyes ; reconnaissons que cela n'a pas marché, le réseau étant une sorte d'auberge espagnole. Il faut maintenant repartir sur d'autres bases. Benoist Apparu, mon adjoint, actuel secrétaire d'État chargé du logement, avance depuis quelques années l'idée d'un pôle métropolitain entre Châlons,

Reims et Épernay, trois agglomérations qui ensemble comptent plus de 300 000 habitants. Il ne s'agit pas d'un mariage forcé, mais de concevoir un pôle polycentrique, avec égalité entre les trois composantes. En matière universitaire, par exemple, il faut inventer une complémentarité. Nous avons su le faire dans un domaine symbolique, le sport, en fusionnant les équipes de basket de Châlons et de Reims.

Dans ces pôles métropolitains, les villes moyennes ne risquent-elles pas d'être satellisées par les grandes métropoles ?

Non, car plusieurs de ces pôles pourraient regrouper des villes moyennes ou grandes, mais en dehors, voire en contrepoids des grandes métropoles. Outre notre propre exemple avec Reims et Épernay, on peut citer Valenciennes-Maubeuge ou Belfort-Montbéliard ou Douai-Lens-Liévin...

Une récente conférence de presse de la FMVM

concernait les dessertes ferroviaires et les gares.

L'enjeu pour ces futurs pôles métropolitains n'est-il pas, justement, dans de meilleures liaisons entre les différentes villes ?

Les dessertes ferroviaires sont un enjeu fondamental dans la vie des territoires. Nous sommes pour une carte des dessertes et pour la mise en place de dessertes cadencées entre nos villes. Ce n'est pas possible partout, mais, entre Châlons, Reims et Épernay, ce cadencement pourrait être par exemple toutes les heures. À Châlons, nous avons déjà deux allers-retours TGV quotidiens avec Paris (+ 11 liaisons ordinaires), et notre quartier gare constitue une entrée de ville. Nous allons créer une ZAC pour l'aménager, développer le stationnement et l'habitat. Il y a du foncier potentiellement disponible. Mais ce n'est pas simple de discuter avec la SNCF et RFF. Beaucoup de villes moyennes rencontrent les mêmes problèmes. C'est pourquoi la FMVM s'est mobilisée sur ce sujet. C'est notre rôle de faire entendre la voix des maires des villes moyennes sur les grandes questions de l'aménagement du territoire qui engagent l'avenir de tous les habitants. |

Propos recueillis par Antoine Loubière.



Des charnières territoriales à conforter

Priscilla De Roo, chargée de mission à la DATAR, restitue ici la place des villes moyennes dans les discours et les politiques de l'aménagement du territoire en France. Elle plaide pour leur rôle stratégique de lieux d'interface, en s'appuyant notamment sur les résultats de l'expérimentation DATAR "20 villes moyennes témoins". Et souligne la nécessité de conforter leurs stratégies de coopération, tant avec leur pourtour périurbain et rural qu'avec la grande ville voisine.

Les villes moyennes posent aujourd'hui à l'action publique territoriale une question existentielle. Constituent-elles un objet territorial qui justifierait une action catégorielle qui leur soit spécifiquement dédiée ? Ou, globalisation et métropolisation obligent, doivent-elles être imbriquées dans l'orbite des métropoles qui, seules, seraient à même de jouer le rôle de locomotives de la croissance et de la compétitivité nationales ? Ont-elles une réalité tangible ? D'un côté, les métropoles monopolisent l'attention des chercheurs, des aménageurs et des médias (palmarès des magazines, classement de Shanghai, etc.). De l'autre, l'espace rural fait l'objet de sollicitudes régulières, offensives lors des recensements qui constatent sa renaissance ou lors des appels à projets qui font éclore leurs excellences /1, réparatrices lors des fermetures de services publics. Les villes de l'entre-deux, elles, demeurent invisibles, prises en étau dans une pensée binaire du territoire. Et puis, la ville moyenne semble être affaire de perception. Une ville de taille similaire est moyenne là alors qu'elle est petite ou grande ailleurs. Bref, alors qu'elle représente invariablement 20 % de la population et 30 % des citadins, la ville moyenne demeure un objet réel non identifié /2.

La controverse des villes moyennes

Nous voulons ici défendre l'idée que les villes moyennes sont des lieux d'interface par excellence. En jouant sur le registre de l'intermédiation, elles peuvent occuper une place tout à fait stratégique de mise en connexion dans une économie de flux, une sociologie de mobilités et un territoire de réseaux. Et que, ce faisant, elles constituent des lieux centraux pour expérimenter une nouvelle conduite de l'action publique.

Mais tout d'abord, les mots. Ils sont flous et participent de l'imperfection de la ville moyenne. On parle maintenant de "villes intermédiaires", celles-ci pouvant aller jusqu'à 500 000 habitants, donc juste en dessous du seuil des métropoles instituées par la récente loi de réforme des collectivités territoriales. Les villes intermédiaires sont alors vues comme tout ce qui n'est pas métropole :

un résidu, un creux en quelque sorte. Nous assumons ici la dénomination de "ville moyenne". Quitte à parler d'un territoire coincé entre deux autres, dans une logique d'armature urbaine hiérarchisée, la notion de moyenne reste opératoire et servie par le vocabulaire courant, donc compréhensible et partageable. Nous la définissons par convention comme une aire urbaine de 30 000 à 200 000 habitants, ce qui permet de l'objectiver, de l'observer et de repérer les acteurs qui la font vivre. Mais, immédiatement, le dépassement de la norme statistique est nécessaire pour la subjectiver par une approche fonctionnelle, politique et projective. Les villes moyennes sont par essence des villes d'intermédiation. C'est en revisitant cette fonction qu'elles apportent une valeur ajoutée fondamentale à l'aménagement du territoire contemporain qui doit réinventer l'articulation entre efficacité et équité dans un contexte tout autre que celui des années 1960. Leurs leviers d'intermédiation sont multiples : intermédiation territoriale entre grandes villes et espaces de faible densité, intermédiation entre économie productive et résidentielle, intermédiation au sein du système productif entre conception, production et marché, intermédiation sociale, intermédiation entre échelles de flux et mobilités. Elles se situent naturellement au carrefour de nombre de mutations et représentent un laboratoire territorial en vraie grandeur et vraie temporalité.

L'invention des villes moyennes

Après les mots, la nature de l'objet nommé. La ville moyenne est pour la première fois désignée comme telle dans les années 1960 dans les travaux de Michel Rochefort sur l'armature urbaine de l'Alsace. Dans la foulée, le VI^e Plan lui donne une réalité. En fait, les villes moyennes sont d'abord une construction politique, leur identité est née de deux séquences fondatrices, de deux âges d'or. La première correspond à la période conventionnelle qui a quadrillé le territoire en départements sur la base d'isochrones d'une journée de parcours à cheval. C'est le jardin à la française, organisé sur une logique de périmètres égaux, égalitaires et égalisateurs. Chaque parterre est

1/
Politique des Pôles d'excellence rurale, <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr>

2/
Roger Brunet, "Villes moyennes, point de vue de géographe", Les villes moyennes, espace, société, patrimoine, PUL, Lyon, 1997.

irrigué par des fontaines centrales, les chefs-lieux et pôles de services publics, préfectures et sous-préfectures. C'est donc le pavage de base républicain du territoire qui invente la ville moyenne au XVIII^e siècle. Il est piquant de remarquer à présent que malgré les coups de butoir de la métropolisation, les villes moyennes connaissent des performances plus qu'honorables en termes de population et surtout d'emploi. Également, que le treillis départemental résiste étonnamment bien en légitimité politique, y compris dans le cadre de la simplification du mille-feuilles territorial (c'est sur leurs infra-périmètres cantonaux que les nouveaux conseillers territoriaux seront élus). Dans l'Europe actuelle, ce gabarit régulier des aires d'influence des services demeure un modèle unique.

Les villes moyennes connaissent un deuxième âge d'or au moment de leur invention par le gaullisme modernisateur à l'ère volontaire de l'aménagement du territoire, les années 1970. Elles s'inscrivent, comme les villes nouvelles parisiennes et les métropoles d'équilibre, dans un souci de contention du gigantisme urbain. On leur assigne un rôle d'arrêt intermédiaire pour bloquer les trajectoires migratoires affluant vers le haut de la pyramide. Pour définir leur avantage comparatif et contraster avec la modernité galopante, des "contrats de ville moyenne" doivent leur permettre d'offrir un style de vie "à la française". On sent déjà là les prémisses d'une stratégie de développement basée sur ce qu'il est convenu d'appeler l'"économie résidentielle". Outre le recours à l'innovation politique que représente l'idée de contrat territorial, les villes moyennes inaugurent une sorte de "gouvernement à distance", selon l'expression de Renaud Epstein /3. Les contrats de ville moyenne de 1973 sont gérés par un Groupe central des villes moyennes, une ingénierie urbaine normalisée leur est proposée, le contrat suppose simplement la consultation des élus locaux pour opérer des investissements d'embellissement et de patrimonialisation des centres-villes. Autre innovation : la requalification du commerce de proximité revisite la fonction de centralité assurée par les services privés et scelle une sorte de partenariat public-privé.

La ville moyenne contemporaine résulte de cette sédimentation. Du point de vue de l'équité territoriale, elle représente toujours le premier niveau de recours pour des services rares et stratégiques (enseignement supérieur et recherche, santé, transports), fonction qui lui est de plus en plus contestée au nom de l'efficacité de la polarisation. Par contre, son identification comme objet territorial d'une intervention dédiée est mise à mal par la dissolution des frontières entre catégories d'espaces opérée par le mouvement désordonné des trajectoires de mobilité. Sur un axe horizontal, le jardin à la française demeure, à condition d'y installer une haute qualité de services, l'idée républicaine peut être refondée. Sur l'axe vertical en revanche, la ville moyenne comme strate inter-

médiaire d'une hiérarchie urbaine n'est plus. Le butinage spatial de la population investit tour à tour et sans exclusive le périurbain, la métropole, le rural, la ville moyenne, territoires changeants et précaires. On rentre dans une symbolique de liberté, dans les brumes et méandres du jardin à l'anglaise, dans le règne de l'irrégularité territoriale. L'action publique a par essence du mal à l'appréhender.

Une brève tentative d'ordonnement souple a été tentée dans les années 1980 par la politique des "réseaux de villes" de la DATAR. Il s'agissait de construire une alternative à la hiérarchie et à la métropole en organisant des additions de villes, essentiellement moyennes, et des collaborations à géométrie variable. Il ne semblait pas rester grand-chose de l'empreinte de cette expérience jusqu'au vote, en janvier 2011, du dispositif des "pôles métropolitains" caractérisés par la discontinuité spatiale. Ici revient l'idée d'une maille lâche permettant d'enserrer *a minima* le mouvement perpétuel et de le gouverner. Les villes moyennes peuvent donc tirer parti d'un dispositif institutionnel flexible pour y développer leur fonction de pivot.

L'existence des villes moyennes

Finalement, la systématique ternaire, même si elle permet de révéler un entre-deux territorial souvent invisible, n'est pas non plus opératoire pour révéler l'imbrication des territoires provoquée par les mobilités, qui prend une forme tout à la fois horizontale (étalement urbain) et verticale (passage permanent d'une échelle territoriale à l'autre). Les villes moyennes sont au cœur de cette mutation. Elles s'inscrivent dans des systèmes territoriaux tout

3/

Cf. ses deux articles parus dans la revue *Esprit* : "Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires" (nov. 2005) et "L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État" (fév. 2008).

➔ L'expérimentation DATAR

L'expérimentation "20 villes moyennes témoins" lancée par la DATAR en 2007 a été menée en partenariat avec des intercommunalités (incluses dans des aires urbaines de 30 000 à 200 000 habitants) durant deux ans. Sur le fond, l'expérimentation repose sur une hypothèse lourde : les villes moyennes constituent des charnières territoriales stratégiques pour réduire la fracture entre le productif et le résidentiel, la métropole et l'espace rural, le polarisé et le diffus. Pour tester la faisabilité de ce pari, quatre grandes politiques publiques verticales ont été sélectionnées :

- l'enseignement supérieur et la recherche (Albi, Auch, Bourges, Castres, Mâcon, Montbéliard, Roanne, Tarbes, Troyes et Saint-Brieuc) ;
- la santé et l'offre de soins (Boulogne-sur-Mer, Castres-Mazamet) ;
- les transports et l'accessibilité (Brive, Tulle, Montauban, Le Puy-en-Velay) ;
- le renouvellement des centres urbains (Béthune, Châlons-en-Champagne, Creil, Lens-Liévin, Saint-Omer, Saumur).

Sur la forme, le mot d'ordre "expérimenter avec l'État une conduite renouvelée de l'action publique" combine trois partis pris méthodologiques : le *bottom up*, le "sur-mesure" et l'instauration d'un dialogue local tripartite faisant entrer dans le jeu les opérateurs décisionnels.

Toutes les étapes de l'expérimentation ainsi que les rapports finaux des villes sont disponibles sur <http://www.villesmoyennestemoins.fr>

la figure de l'ouvrière et le modèle de l'hypermarché. Elles se situent donc au cœur de la controverse actuelle entre économie productive et résidentielle et illustrent les difficultés du passage de la croissance fordiste à l'économie de la connaissance. On les voit immobiles, elles ont été des villes de transit et permis la mobilité sociale ascendante. La panne de l'ascenseur social les touche donc particulièrement car elles risquent de ne plus abriter que des populations captives économiquement, socialement, territorialement. C'est pourquoi la formation supérieure et l'accessibilité constituent pour elles un enjeu fondamental. Elles sont des filets de résistance et constituent des remparts à la crise du fait de la présence de l'emploi public. Mais l'emploi privé y est dynamique, ce qui explique leurs performances en termes de faible taux de chômage. Les villes moyennes, à l'interface de l'attractivité rurale et de la perte d'attractivité des grandes villes, bénéficient des migrations d'actifs qui dictent à présent aux entreprises leurs stratégies de localisation. Elles abritent historiquement des fonctions d'intermédiation économique, gestion, logistique, échanges, commerce, mais elles doivent prendre garde à ne pas se spécialiser dans les fonctions de "back office" des métropoles. Leur modèle d'enseignement supérieur est fait de formations professionnalisantes et de qualifications techniques "intermédiaires" qui manquent cruellement en France. Bref, cet avantage comparatif des fonctions de chaînage redevient stratégique dans un contexte d'économie de flux et d'organisation.

La question la plus cruciale à résoudre est en fait de nature territoriale, c'est la perte de centralité. Ce processus spécifique en quelque sorte les villes moyennes. Nombre d'entre

elles sont écartelées entre la concurrence résidentielle des communes périurbaines et rurales qui les entourent et la polarisation des services économiques dits stratégiques dans les métropoles. C'est pourquoi l'action publique d'aménagement est directement interpellée par la revivification fonctionnelle des villes centres et centres-villes. Les villes moyennes sont condamnées à être des villes de transaction. Elles sont en passe d'en inventer les moyens et font face à la même complexité que celle des métropoles alors qu'elles disposent d'une faible ingénierie. D'où le rôle éminent du politique plus que du technique.

La politique des villes moyennes

Les villes moyennes existent donc par hybridation. Elles combinent une identité politique historique et une projection dans de nouveaux fonctionnements territoriaux faits d'enchevêtrements, d'interdépendances. Il s'agit de construire une action publique basée sur ce constat, de préparer un idéal et de définir le chemin pour l'atteindre. Toute politique d'aménagement part de la matière première démographique. Elle est donc interpellée par le décalage observé entre les pratiques de mobilité induisant la diffusion et les politiques publiques induisant la polarisation (pôles de compétitivité, opérations Campus, plateformes techniques hospitalières, hubs de transports, etc.). Si on active leurs fonctions de "charnière territoriale", les villes moyennes peuvent constituer des laboratoires pour réduire cette contradiction. C'est pourquoi l'action publique d'aménagement a tenté une expérimentation (cf. encadré) pour redessiner des objectifs et renouveler une méthode d'action.

Les villes moyennes, comme les autres catégories spa-

➤ Les enjeux du système de santé

L'ouvrage *Les Villes moyennes et la santé* (la Documentation Française, 2008) de Sandrine Haas (directrice de la Nouvelle fabrique des territoires) et Emmanuel Vigneron (professeur à l'université de Montpellier 3), rédigé à partir d'une étude financée par la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) et la Caisse des Dépôts, fait référence. L'étude se base sur un échantillon de 228 villes moyennes. Il regroupe toutes les communes de 20 000 à 100 000 habitants adhérentes à la FMVM, les 15 communes adhérentes inférieures à 20 000 habitants, les communes de 20 000 à 100 000 non adhérentes à la FMVM ainsi que les communes de moins de 20 000 habitants non adhérentes à la FMVM mais qui, du fait de leur fonction et de leur situation géographique, auraient vocation à l'être (les préfectures isolées notamment).

Cette étude souligne que les tendances lourdes qui pèsent sur la réorganisation des soins appellent des stratégies d'offre hospitalière différenciées selon la situation géographique des villes moyennes. Pour la moitié d'entre elles, ces stratégies résident dans le développement des coopérations, les regroupements avec les partenaires privés, la recherche d'une plus grande spécialisation, et, concomitamment, d'une plus forte complémentarité de l'offre d'ensemble sur le territoire de santé ^{1/}. Mais l'autre moitié d'entre elles est constituée de villes isolées sur leur territoire de santé, et qui exercent donc à ce titre une responsabilité sanitaire toute particulière. Il est par conséquent important de conforter l'offre de ces villes moyennes, en dépit ou même à contre-courant des tendances lourdes à la concentration de l'offre. Si la concentration est sans doute salutaire dans de nombreuses villes moyennes, elle paraît en revanche plus dangereuse pour ces villes moyennes trop isolées pour que de telles stratégies ne remettent pas en cause l'accessibilité des soins.

^{1/} Le territoire de santé est un terme générique qui plaide pour la prise en compte de la diversité territoriale dans l'organisation de l'offre de soins. Il a été proposé par Emmanuel Vigneron et retenu par les opérateurs de santé. Le Schéma régional d'organisation des soins (SROS) établit ainsi le contour politique et institutionnel des "territoires de santé" infra-régionaux. Nous en sommes actuellement à la troisième génération (SROS III). Les SROS sont établis par les agences régionales de santé (ARS), anciennes Agences régionales de l'hospitalisation (ARH).



tiales, sont toujours traitées par les politiques publiques de l'État avec une conception hiérarchique. De ce fait, leur développement est bien plus tributaire de politiques verticales que d'une action publique horizontale de développement territorial. Pour s'attaquer aux effets de morcellement sur leur territoire de quelques-unes de ces politiques verticales, les plus polarisatrices et les plus stratégiques, les villes moyennes partenaires de l'expérience ont décidé d'inverser l'angle d'attaque et de se projeter dans leur système territorial. Organiser des coopérations et des négociations horizontales, à l'intérieur, avec tous les acteurs concernés y compris les acteurs économiques, et à l'extérieur, avec la métropole voisine. Voilà une manière de pratiquer le système et de consolider la fonction de charnière. Selon les politiques, enseignement supérieur et recherche, santé ou transports, la conduite, sous l'autorité de la collectivité locale, de partenariats locaux ou extérieurs a permis la fertilisation croisée de différentes cultures, celle de l'État local, celle des collectivités territoriales et celle des opérateurs. Car il s'est agi de faire entrer immédiatement dans le jeu de la négociation les opérateurs autonomes que sont les présidents d'université (pour négocier la spécificité et la place de l'antenne universitaire), les agences régionales de santé (pour négocier la fonction du centre hospitalier, les alliances avec les cliniques privées, le réseau de prévention), la SNCF ou RFF (pour négocier les fréquences et dessertes, les transferts fonciers autour de la gare), etc. Le choix pour une stratégie de négociation de la place de chaque ville moyenne dans un système plus large inté-

grant la polarité métropolitaine a induit une obligation de positionnement à géométrie variable selon les sujets et enjeux. Au final, la complexité à faire fonctionner une gouvernance à la fois horizontale et verticale a été simplifiée par l'insertion dans des outils de droit commun dont les villes moyennes étaient jusqu'alors exclues. Par exemple, pour l'enseignement supérieur et la recherche, les contrats quadriennaux, les PRES, les schémas régionaux, les investissements d'avenir. Les villes moyennes sont ainsi entrées de plain-pied dans les grandes controverses actuelles, celle de la spécialisation *versus* fonctions généralistes, celle de la proximité *versus* effet de taille, celle de l'équité *versus* excellence, celle de l'intégration sociale *versus* distinction territoriale, celle évidemment de l'économie productive *versus* économie résidentielle. La négociation de la centralité urbaine avec les communes du pourtour périurbain et rural a été, elle, beaucoup plus ardue, et demeure toujours une question en suspens. Ainsi, les villes moyennes ont tenté de s'affranchir de la distance, qu'elle soit territoriale, sociale ou psychologique, en pratiquant des mises en complémentarité et en inventant des moyens pour négocier leur position. Elles ont révélé leur capacité à être des villes d'intermédiation dans tous les sens du terme. Elles ont franchi des pas de géant pour aller à la rencontre des grands opérateurs verticaux, digérer leurs contraintes et faire valoir leur intérêt propre. Elles se sont mises en quête de la bonne distance. Mais elles restent malgré tout mises à distance...

Priscilla De Roo



Quimper, passerelle sur l'Odet.

Becomin / Anodis.fr

La fin d'un modèle hiérarchique

La notion de ville moyenne se laisse mal enfermer dans un cadre numérique défini *a priori*. Pour une ville donnée, le qualificatif ne fait sens que par rapport à un espace de référence particulier. Ainsi, en France, les villes moyennes se situent approximativement entre 50 000 et 200 000 habitants. Au moins autant que de repères statistiques, la notion est à rapprocher d'un modèle, qui associe dans ces "villes d'entre-deux" des fonctions économiques, sociales et territoriales. Durant plus de trois décennies, une convergence est apparue en Europe en direction de ce modèle. Celui-ci est aujourd'hui fragilisé en France comme en Europe. Pourquoi cette fragilisation, et comment en dépasser les effets majeurs ? Analyse de **Thérèse Saint-Julien**, géographe, professeur émérite à l'Institut de géographie de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

En Europe, vieille terre de peuplement, les densités des villes moyennes sont particulièrement élevées, avec des variations toutefois. Dans les pays de la dorsale rhénane et au Royaume-Uni, ces densités sont deux fois supérieures à celle observée en France, laquelle est nettement supérieure à celles de pays comme l'Espagne. Sur 345 aires urbaines recensées en France en 2006, 98 se retrouvent en position intermédiaire avec de 50 000 à 200 000 habitants (dont 38 entre 100 000 et 200 000 habitants) en deçà des 43 plus grandes (> 200 000 habitants) mais au-delà des 208 les plus petites avec moins de 50 000 habitants. Au total, les aires de taille moyenne concentrent quelques 15 % de la population métropolitaine et un peu plus de 20 % de celle de l'ensemble des aires urbaines.

Traditionnellement et majoritairement, les villes moyennes relèvent d'un niveau d'organisation bien spécifique des centralités urbaines. Elles offrent un éventail très large de services à la population, parmi lesquels les services publics demeurent un vecteur majeur. Par leur offre de services, elles occupent une position intermédiaire entre celle des petites villes, qui assurent avant tout une desserte locale et banale, et des plus grandes dont les services plus rares ont une portée au moins régionale. Les entreprises locales ou de leur environnement y trouvent aussi des services de base ou opérationnels. Les villes moyennes sont ainsi en position légèrement supérieure aux moyennes nationales pour les taux d'emploi dans certains secteurs, en particulier santé, services sociaux, éducation, formation et enfin, administration. Signe plus explicite encore de leur rôle d'intermédiation, les fonctions de distribution y ont en moyenne un poids relatif nettement supérieur à ce qu'il est dans les villes plus grandes, mais inférieur à celui observé dans les plus petites. À l'inverse, les fonctions de gestion y ont en moyenne un poids relativement plus faible que dans les plus grandes villes, mais nettement plus élevé que dans

les plus petites. Cette base traditionnelle de la centralité urbaine d'échelon intermédiaire – fortement renouvelée et élargie au cours des dernières décennies – reste une des clefs pour comprendre la relative résilience de cette strate de villes.

La situation est beaucoup plus critique du côté des bases industrielles. En général assez récentes, ces bases sont fragilisées. Hors des vieilles régions industrielles, la montée de la fonction industrielle date souvent des années 1960. Ces villes étaient alors des localisations privilégiées pour des établissements de production de biens ou de services standardisés. Dans le même temps, les segments plus qualifiés de la production, la recherche, et surtout les activités de gestion et de direction se développaient prioritairement et à des rythmes de plus en plus soutenus dans de plus grandes villes. Cet "âge d'or", d'un "modèle des villes moyennes" à la fois économique, social et démographique, s'est maintenu vaillamment jusqu'au milieu des années 1980.

Ainsi, depuis au moins quarante ans, les villes moyennes ont enregistré des soldes migratoires positifs pour les catégories sociales modestes et moyennes, tout en restant nettement exportatrices de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. Les plus qualifiés et surtout les plus diplômés se sont tournés vers des horizons plus lointains ou ont joué sur une mobilité quotidienne de plus large portée qui dissocie le lieu de résidence d'un lieu d'emploi relativement éloigné. Aujourd'hui, les villes moyennes apparaissent souvent attractives pour les jeunes ménages avec enfants et pour les retraités.

Des brouillages du modèle

Une sensibilité croissante des villes moyennes à des effets de contexte élargis remet en cause leur modèle de "ville d'entre-deux".

La remise en cause tient, en premier lieu, à l'entrée des villes moyennes dans le processus de mondialisation.

**Espacement de la maille
des aires urbaines en Europe**



Méthode des polygones de Thiessen
appliquée aux aires d'influence pour les services

Source : ORATE (ESPON) - Rapport Polycentrisme - 2004

1/

L. Halbert, *L'Avantage métropolitain*, PUF, coll. "La ville en débat", 2009.

2/

P. Robertson, K. Smith, N. von Tunzelmann, "Innovation in low and medium-technology industries", *Research Policy*, 3, 2009, pp. 441-446.

tain nombre d'activités. Il peut s'agir soit d'activités dont le rôle a été très sous-estimé dans la vigueur des formations métropolitaines /1, soit d'activités plus traditionnelles de basse ou de moyenne technologie, dotées de dynamiques spécifiques d'innovation mal répertoriées, voire mal connues, que "l'obsession du high-tech" a repoussées dans l'ombre /2.

Le brouillage du modèle des villes moyennes ne vient pas de leur seule articulation à l'échelon du global ; il tient aussi à leur encastrement dans des dynamiques régionales particulières. En Europe, leurs trajectoires démographiques, économiques et sociales se distinguent de moins en moins de celles de vastes ensembles régionaux dont elles sont partie prenante. Depuis le début des années 1980, la croissance des villes moyennes dépend moins de leur "statut d'intermédierité"

D'une part, les anciens équilibres sont mis à mal par l'âpreté grandissante des concurrences à l'échelon international, qui affectent plus particulièrement les choix de localisation des entreprises industrielles de grande taille. Au gré de décisions, erratiques en apparence, les chaînes de valeurs régionales qui avaient accompagné le développement de ces villes sont recomposées à d'autres échelons économiques et géographiques. Sans capacité immédiate de contre-feu, les villes moyennes ont à faire face à la brutalité de restructurations et de fermetures d'établissements.

L'intégration croissante de ces villes dans les dynamiques de la mondialisation les entraîne, d'autre part, dans le processus dominant de métropolisation. Mis à mal dans leurs composantes industrielles traditionnelles, leurs portefeuilles d'activité paraissent ne disposer que de faibles capacités d'attraction d'activités innovantes et/ou à forte valeur ajoutée. Pour autant, les villes moyennes sont-elles condamnées à être inexorablement distancées par les métropoles ? Une réponse tranchée est ici difficile à défendre : tout un pan des dynamiques métropolitaines a clairement tendance à se diffuser en direction des villes moyennes les plus grandes, ce qui était peu perçu il y a quelques années encore. De plus, de nombreux observateurs attirent l'attention sur une insuffisante appréciation des potentiels d'innovation d'un cer-

que de leur appartenance à ces champs de force régionaux. Progressivement, leurs trajectoires se sont différenciées en fonction des situations régionales plus ou moins méridionales, plus ou moins littorales ou frontalières, plus ou moins prises dans les gradients centre/périphérie des grandes aires métropolitaines. Contribuant au renouvellement des économies et des sociétés, l'effet croissant de cette composante régionale, sensible à différents échelons géographiques, contribue donc à son tour à affaiblir le modèle urbain d'entre-deux. La diffusion des activités métropolitaines, dont certaines villes moyennes périphériques bénéficient, confirme les effets différentiels de ces appartenances régionales. Dans ce cas régional particulier, d'une part, les trajectoires des villes moyennes situées sur leur gradient centre/périphérie peuvent prendre des directions différentes dans le prolongement de celles des sectorisations socio-économiques des aires urbaines centrales. D'autre part, les fonctions centrales intermédiaires des villes moyennes de ces vastes aires métropolisées ont tendance à s'affaiblir parfois plus vite qu'ailleurs : l'émergence de formes urbaines plus polycentriques et l'imbrication complexe et croissante d'espace-temps multiples y contribuent assurément, protégeant mal la fonction relais des villes moyennes dans un système de centralités en cours de recomposition.

À leur tour, les évolutions des réseaux de transport peuvent provoquer un certain brouillage du modèle général. Ces évolutions imposent des réajustements parfois relativement brutaux dans les positions relatives de ces villes moyennes /3. Sur fond d'accélération généralisée des déplacements, l'élargissement des mailles des réseaux de circulation rapide introduit de nouvelles disparités interurbaines. Au fur et à mesure que se complexifient ces réseaux, les positions relatives des villes moyennes se diversifient, allant même jusqu'au court-circuitage de certaines d'entre elles trop proches les unes des autres ou trop proches d'une grande ville dont l'ombre portée l'emporte sur l'entraînement dynamique, en perte d'accessibilité relative, ou enfin, immergées dans un contexte régional peu porteur. Paradoxalement, dans une perspective de développement et de cadre de vie plus durables, ces situations de relative "tenue à l'écart" pourraient redevenir des avantages pour certaines de ces villes.

À la recherche de nouvelles formes d'intermédiation

À la généralité de la fragilisation diffuse du modèle de villes "d'entre-deux territorial", a répondu toute une palette d'expériences, largement partagées par différents pays européens.

Parfois, les villes moyennes ont réussi à préserver leurs activités à forte composante de main-d'œuvre ou, comme en Europe centre-orientale, à accueillir de telles activités. Pourtant, dans les contextes de la mondialisation et de la métropolisation, la plupart de ces villes explorent d'autres voies, misant davantage sur une réévaluation de leurs rentes de site ou de situation, sur un renforcement et un élargissement de leur capital de compétences /4. C'est ce capital, que d'aucuns nomment bouquet de compétences, qui est valorisé dans les mises en réseaux externes de ces villes.

L'enrichissement des composantes de compétence est caractéristique de l'évolution de villes spécialisées dans la fonction d'accueil touristique et/ou résidentielle. Tout en assurant leur base généraliste d'économie "présentielle", ces villes moyennes, souvent littorales, ou de montagne, cherchent à affiner et à élargir leur projet en captant des activités à la fois novatrices et porteuses de technicité nouvelle /5. Le concept de villes dites d'art et d'histoire est un autre créneau, qui intègre la valorisation patrimoniale et muséale et le développement d'activités culturelles, dont les festivals ne sont qu'un des volets. D'autres villes élargissent leur base de développement en s'appropriant des étapes de l'amont et de l'aval d'une filière d'activité dans laquelle elles se trouvent déjà présentes et compétentes. Autour de tels choix, des partenariats se mettent en place, qui associent collectivités territoriales, structures d'animation économique, entre-

prises, établissements de formation secondaire et supérieure et autant que possible de recherche, prêts à inscrire la filière dans leurs priorités. Enfin, quand elles se trouvent dans la mouvance directe d'un grand pôle métropolitain, certaines villes moyennes cherchent à valoriser cette articulation, comme en atteste l'évolution des villes moyennes du Sud-Est anglais /6, ou de celles du sud-ouest du Bassin parisien et de la région Rhône-Alpes.

L'orientation des villes moyennes vers des nouveaux modèles de développement plus intégré pose différents problèmes, dont celui des interdépendances entre sphère économique et sphère universitaire. Il est à peu près admis en Europe que la présence de formations universitaires, et de recherche, bien qu'insuffisante en soi pour induire du développement, est nécessaire comme accompagnement de ce dernier et ce, quel que soit le modèle retenu /7. Lentement mais sûrement, les villes moyennes se dotent d'un pôle d'enseignement supérieur. Si on excepte le cas des plus grandes de ces villes, de tels pôles ne sont pas nécessairement calqués sur le modèle dominant de la ville universitaire généraliste. Ils donnent une place relativement plus grande aux formations professionnalisantes, aux initiatives des acteurs locaux et aux organisations en réseaux. Seul l'avenir dira si les espoirs mis par les collectivités territoriales dans ces pôles tiendront leurs promesses.

Enfin, partout en Europe, la recherche d'innovations dans la production de réseaux est l'une des composantes majeures des tentatives de dépassement engagées par les grands acteurs économiques et politiques des villes moyennes /8. Ces mises en réseau sont de différents ordres. Certaines proviennent des relations et coopérations entre entreprises, d'autres résultent de la montée de systèmes réticulés de gouvernance, d'autres encore de l'éclatement territorial des différentes formes de réseaux sociaux. Par ces mises en réseau, les différents acteurs entendent à la fois surmonter les insuffisances de la diversité et de la densité des réseaux locaux et des potentiels qui y sont associés, contourner les effets de seuils de taille en deçà desquels l'accès à certaines ressources, à certaines infrastructures, et plus encore à certaines informations, reste hors d'atteinte. Ils escomptent donc bénéficier pleinement d'externalités de réseaux. Un consensus semble s'établir sur le fait que les jeux de ces externalités seraient d'autant plus actifs que ces réseaux sont nombreux, diversifiés, interpénétrés et construits sur des bases multi-scalaires /9. Ici encore des soutiens de l'aménagement des territoires sont attendus.

On peut prévoir que, à terme, les dynamiques des villes moyennes s'articuleront de manière moins univoque que par le passé sur la composante hiérarchique des armatures urbaines. Leurs modèles de développement empruntés devraient donc se diversifier. |

Thérèse Saint-Julien

3/
Cl. Grasland, "L'inégale accessibilité routière des villes de plus de 20 000 habitants", in F. Mattei, D. Pumain, *Données urbaines 3*, Anthropos, 2000, pp. 309-328.

4/
M. Bel, "Compétences et dynamiques territoriales : quelles interactions ?", *Géographie, Économie, Société*, 11, 2009, pp. 213-232 ; M. Ferru, "Le développement du Châtelleraudais : spécialisation cognitive et diversité des échelles spatiales", *Géographie, Économie, Société*, 11, 2009, pp. 193-212.

5/
Exemple des sports de glisse au fond du golfe de Gascogne (autour de Bayonne-Biarritz) qui tire dans son sillage toute la production d'équipement et de services liés, celle de la navigation de plaisance, surtout pour les villes moyennes entre Charente et Seine et dont le développement a les mêmes effets, enfin, celles s'appuyant sur le développement des musées et des parcs de loisirs aquatiques, etc.

6/
The Work Foundation, *Recession, Recovery and Medium-Sized Cities*, 2010, website: www.theworkfoundation.com

7/
M. Baron, "Villes et régions en concurrence pour comprendre l'offre de formations universitaires ?", *Espaces et sociétés*, 1-2, 2009, pp. 136-155 ; P. de Roo, "Les villes moyennes, des interfaces d'excellence", *Urbanisme*, hors série n° 38, déc. 2010.

8/
C. Crouch, "Spécialisation et réseaux dans les villes moyennes", in Lamia Kamal-Chaoui (coord.), *Villes, compétitivité et mondialisation*, examens territoriaux de l'OCDE.

9/
Espon, *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*, rapport final, 2006.

Des réseaux toujours à l'ombre des métropoles ?

La politique des réseaux de villes initiée dans les années 1990, puis l'appel à projets de coopération métropolitaine ont permis à certaines villes moyennes, encouragées et accompagnées par la DATAR, d'intégrer les dispositifs d'aménagement du territoire. Sans déboucher sur une pérennisation de ces démarches. **Frédéric Tesson** (université de Pau) revient sur cet enchaînement, afin de cerner les raisons qui ont conduit à ce que beaucoup d'acteurs considèrent comme des échecs.

Le début des années 1990 a été marqué par l'émergence d'une réflexion de plus en plus fine sur la prégnance d'un mode de fonctionnement dit "en réseau" dont la formalisation était aboutie tant dans le monde économique que dans la société dans son ensemble. La DATAR a accompagné la réflexion et l'a même relayée très tôt /1. Dans le même temps, à la suite du rapport Guichard (1986) qui proposait une nouvelle politique des pôles de croissance, des élus de villes moyennes suggéraient une alternative réticulaire. Ainsi, à la fin des années 1980, se rencontraient d'une part des expériences naissantes de coopérations entre villes moyennes (Poitiers, Niort, Angoulême, La Rochelle et Reims, Troyes, Châlons-en-Champagne furent les précurseurs) et une préoccupation réticulaire émergente à la DATAR. Plusieurs travaux /2 et une procédure viendront accompagner les villes dans leur démarche.

Il s'agissait, pour l'essentiel, de coopérations à distance entre des villes centres intégrées dans un système urbain régional, dont l'objectif était de faire valoir leurs complémentarités et de négocier leurs concurrences potentielles pour développer une offre de service susceptible de leur permettre de franchir un seuil dans la hiérarchie urbaine. Autrement dit, la coopération devait autoriser pour ces villes une attractivité supérieure à celle que leur place dans la hiérarchie pouvait leur laisser espérer /3. Si cette politique n'était pas spécifiquement destinée aux villes moyennes, celles-ci l'ont initiée et s'en sont saisies de manière privilégiée. Mais il s'agissait de villes intermédiaires, c'est-à-dire considérées par leurs édiles comme en deçà d'un seuil dont le franchissement pouvait représenter, à leurs yeux, une plus-value. On retrouvait dans cette catégorie des villes moyennes et petites en marge des grandes aires métropolitaines voire en périphérie de grandes régions (Calais, Dunkerque, Boulogne, Saint-Omer ; Pau, Tarbes, Lourdes ; Bar-le-Duc, Vitry-le-François, Saint-Dizier ; Rodez, Aurillac, Mende) ; des métropoles régionales en déficit de reconnaissance et fortement concurrentes

(Caen, Rouen, Le Havre) ; des villes moyennes dans des espaces sous-métropolisés (Poitiers, Niort, Angoulême, La Rochelle ; Reims, Troyes, Châlons-en-Champagne, etc.) ; ou des petites villes exclues d'alliances locales déjà à l'œuvre (Cognac, Rochefort, Saintes). 25 à 30 réseaux de villes ont vu le jour dans les années 1990, encouragés par la DATAR qui leur attribuait le "label" après une étude de faisabilité dont elle finançait une bonne part.

Une éphémère heure de gloire en 1995

L'intégration des réseaux de villes à la Loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire (LOADT) de 1995 constitue leur heure de gloire. Promulguée le 4 février 1995, la veille des 3^e Rencontres nationales des réseaux de villes organisées à Saint-Dizier, elle leur donne une légitimité incontestable. Structurés en "club" en octobre de la même année lors des 4^e Rencontres à Mulhouse, les réseaux de villes ont continué à travailler dans l'ombre mais ont petit à petit disparu du paysage institutionnel français. Ainsi, ils n'apparaissent plus dans la révision de la LOADT en 1999, et la DATAR abandonne également son soutien. Pourtant, l'évaluation de la politique publiée dans un dossier de *la Gazette des communes* /4 était plutôt encourageante.

Pour expliquer ce que beaucoup d'acteurs considèrent comme un échec, il faut sans doute mobiliser deux dimensions : la référence trop forte au modèle métropolitain et le retour en grâce d'un modèle territorial qui est venu supplanter la logique réticulaire en vogue dans la décennie précédente.

Quand le réseau singe la métropole et se fait rattraper par le territoire

À trop prendre la métropole comme modèle, les réseaux ont oublié la spécificité des villes qui les composaient. Se contenter du modèle métropolitain dominant et espérer développer les services correspondants, c'est oublier un peu vite ce que ce modèle doit à la polarisation et aux

1/

Cf. P. Beckouche, M. Savy, P. Veltz, "Nouvelle économie, nouveaux territoires", *La Lettre de la DATAR*, supplément, n° 3, 1988, pp. 1-4.

2/

Cf. R. Camagni, "Organisation économique et réseaux de villes", *Les villes : lieux d'Europe*, A. Sallez (dir.), DATAR / éditions de l'Aube, 1993, pp. 107-128 ; P. H. Derycke, "Théorie des réseaux de villes", *Les villes, lieux d'Europe*, A. Sallez (dir.), DATAR / éditions de l'Aube, 1993, pp. 95-105 ; F. Tesson, "Les réseaux de villes en France, recherche sur le rapport de l'élite local à l'espace", thèse en géographie et aménagement, X. Piolle (dir.), UPPA, 1996.

3/

F. Tesson, "Réseau de villes", *La Ville et l'Urbain, l'état des savoirs*, S. Body-Gendrot, M. Lussault et Th. Paquot (dir.), La Découverte, 2000, pp. 255-264.

4/

"Réseaux de villes, réseaux de vies, un maillage porteur d'avenir", Paris, *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 2001.

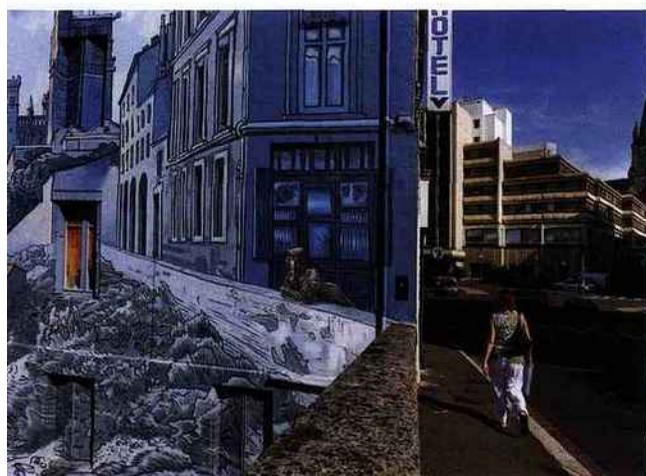
économies d'agglomération chères aux économistes. Enfermés dans cette illusion, les acteurs n'ont pas su inventer un modèle économique propre au mode de fonctionnement réticulaire et adapté à la ville. Celui-ci ne peut être le modèle métropolitain et ne peut vraisemblablement pas être directement inspiré des modèles entrepreneuriaux. Si décréter un réseau de villes constituait une innovation en termes de gouvernance et de rapport à l'espace pour l'acteur public, cela nécessitait aussi d'innover pour trouver le modèle de développement correspondant à l'objet créé.

Au-delà de ce défaut d'innovation, il faut sans doute chercher le relatif échec de ces expériences dans le retour en force d'un autre modèle, tout aussi puissant et très prégnant dans l'esprit des politiques : la continuité rassurante du territoire. Le principal fossoyeur des réseaux de villes a sans doute été l'injonction intercommunale. Balbutiante après la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, l'accélération occasionnée par

Quand le réseau se hiérarchise et s'étiole

Cet appel à projets a permis à quelques réseaux de villes qui entraient dans le nouveau cahier des charges de recycler leurs projets et leurs structures. Ainsi, Normandie métropole a pu prolonger l'aventure dans ce nouveau dispositif, tout comme la métropole Côte d'Opale en s'ouvrant au transfrontalier.

Mais, si on parle encore de réseau, c'est dans une dimension hiérarchisée, beaucoup moins souple que la précédente. L'intégration de la métropole au sein de ce réseau induit une hiérarchie, quand bien même celle-ci ne s'affiche pas. Elle casse de fait l'esprit horizontal et un peu frondeur qui avait prévalu dans la politique précédente et renvoie les villes moyennes dans l'ombre encombrante de leur métropole. De plus, elle ne permet pas la mise en œuvre du modèle de développement efficace et spécifique qui leur avait manqué. Sans compter que les systèmes ainsi formés, souvent au sein d'une même région (Midi-Pyrénées,



Angoulême : fresque murale.



La Rochelle : le port.

la loi pour la simplification et le renforcement de l'intercommunalité de 1999 a imposé aux élus de se recentrer sur leur proximité et dans la continuité d'un territoire "d'un seul tenant et sans enclave". Il est symptomatique de voir qu'au moment même où les communautés d'agglomération émergent, les réseaux de villes centres disparaissent. Il y a bien trop d'enjeux, tant en termes de dotations qu'en termes de périmètre dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en discussion, pour que les élus dépensent de l'énergie dans un fonctionnement en réseau, à distance, politiquement risqué et financièrement peu rentable à court terme.

Ainsi, la première décennie du XXI^e siècle aura été celle de l'intercommunalité et aura relégué les réseaux de villes au rang d'épiphénomène. La DATAR tentera tout de même de relancer une dynamique réticulaire à travers l'appel à projets de coopération métropolitaine souvent présenté comme l'héritier des réseaux de villes.

Rhône-Alpes), télescopaient les prérogatives régionales en matière d'aménagement du territoire. Au final, concernant les villes moyennes, la coopération métropolitaine a surtout permis à des espaces transfrontaliers de trouver un cadre à leur structuration, mais n'a pas convaincu.

La réinvention du réseau pour les "presque-métropoles"

Le nouveau dispositif des pôles métropolitains, inscrit dans la réforme territoriale actuelle, semble préfigurer un retour à l'idée des réseaux de villes tout en mettant paradoxalement en scène la polarisation. En acceptant la discontinuité, en introduisant la souplesse du syndicat mixte comme mode de gouvernance et en favorisant le projet, il propose une autre animation des systèmes territoriaux. Difficile de dire pour l'instant qui s'en saisira, même s'il semble que les grandes métropoles régionales, bien structurées dans leurs intercommunalités,

aient les premières senti l'intérêt de l'outil. Mais si on peut assez facilement les interpréter comme des alternatives aux métropoles, qui représentent tout de même le cœur de la réforme, ces pôles métropolitains laissent sur la touche nombre de villes moyennes. Si celles-ci veulent en bénéficier, elles devront une nouvelle fois retourner dans l'ombre de leur métropole régionale. Dans certaines régions, comme le Sud-Ouest, on peut imaginer des coopérations plus horizontales et retrouver un axe Pau-Tarbes-Lourdes mais il faudra encore attendre la rationalisation de la carte intercommunale pour atteindre les seuils démographiques. Or, il est peu probable que les EPCI ainsi modifiés soient en mesure de développer ce type de projet très rapidement.

Et si la mort du réseau était constitutive de sa raison d'être ?

Finalement, la politique des réseaux de villes est-elle un échec comme il est de coutume de l'affirmer en considé-

semble être une évidence dans le monde de la recherche. Le rapport du groupe de chercheurs européens qui a travaillé sur les petites et moyennes villes dans le cadre du programme EPSON en témoigne. Il évoque à plusieurs reprises l'idée de réseaux de villes et préconise la mise en place d'une nouvelle gouvernance pour les villes moyennes et petites. Par ailleurs, le concept d'interterritorialité développé par Martin Vanier /6 n'est-il pas une façon d'appréhender le réseau, tout comme le sont les pôles métropolitains ?

Mais l'innovation viendra aussi de la capacité qu'auront les acteurs à inventer et surtout à admettre la géométrie variable, les alliances multiples, les mariages éphémères voire des partenariats avec d'autres types de structures (entreprises, organismes consulaires...). Le projet a une temporalité qui convient mal au territoire. Dans le modèle "un projet-un territoire-un contrat", très en vogue dans les années 1990 et 2000, ce projet a bien souvent consisté en la détermination du territoire, que l'on a cherché par



Niort : le centre des assurances.



Poitiers : la gare TGV.

rant leur disparition progressive ? Cela renvoie selon nous à une lecture de la logique du réseau à travers un prisme hérité d'une vision territoriale du monde qui conditionne la réussite des dispositifs spatiaux à leur capacité à perdurer. Or, le réseau n'est-il pas, dans son essence même, voué à disparaître, à se recomposer au gré des projets, à la lumière des événements et des opportunités ? Le réseau, dans son acception sociale, n'est-il pas, comme le souligne Salvador Juan /5, "une communauté potentielle d'action", dont on anime les composantes en fonction des objectifs que l'on se fixe ? Considérés sous cet angle, à condition d'inventer un modèle économique qui ne se contente pas de singer le modèle métropolitain, les réseaux de villes ou plutôt, comme Jean-Louis Guigou les appelle de ses vœux, les réseaux d'agglomérations pourraient peut-être permettre aux villes moyennes de trouver des interstices pour se développer autrement et constituer les charnières que l'on attend d'elles. Cela

la suite à faire advenir en tant que tel et donc à pérenniser, à ancrer dans les esprits. Une fois le projet abouti (ou non), le contrat terminé, il reste le territoire qui finit par intégrer le millefeuille que l'on cherche maintenant à déconstruire. Combien de pays n'ont eu comme seul objectif que de fabriquer leur propre réalité ? Faisons l'hypothèse qu'appréhender les alliances en termes de réseaux, souples, éphémères et à géométrie variable, autorisera la construction d'objets territoriaux moins pérennes, moins sclérosants mais plus efficaces. La ville moyenne est sans doute la plus à même d'inventer cette souplesse, elle l'a démontré en imaginant l'alliance à distance dans les réseaux de villes. Désormais structurée en agglomération cohérente, peut-être est-elle prête à relever le défi d'un réseau d'agglomérations dont le modèle serait à inventer, en dehors de la métropole ?

Frédéric Tesson

5/

S. Juan, *Sociologie des genres de vie : morphologie culturelle et dynamique des positions sociales*, Presses universitaires de France, 1991.

6/

M. Vanier, *Le Pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008.

Bricolage stratégique et obligation d'innovation

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

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

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

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

Des registres apparemment contradictoires

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

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

1/

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

2/

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

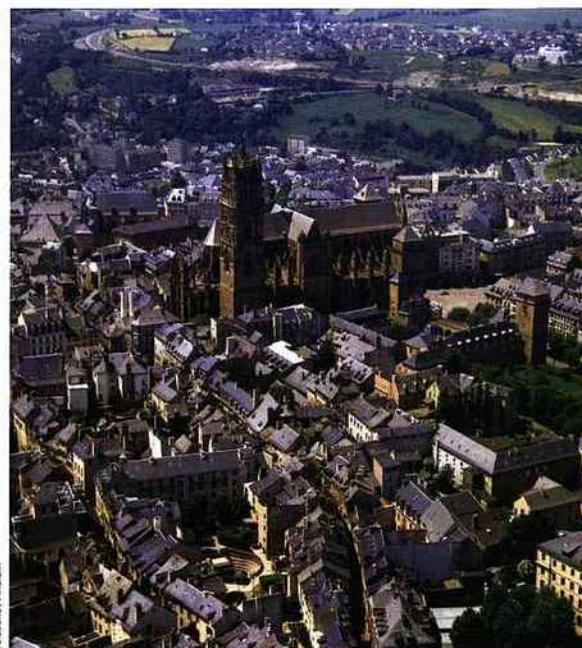
les acteurs locaux ont progressivement basculé pour voir un projet inter-territorial, à même de faire de Montauban "la porte d'entrée nord de l'espace métropolitain toulousain". La polyvalence de proximité se joue alors dans la même perspective : quelle offre d'habitat et de services peut s'inscrire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

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

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



Montauban.



Rodez.

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

Changer de regard

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

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

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

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

Daniel Béhar

ENTRETIEN AVEC CHRISTIAN PIERRET

Une ligne d'espoir et de construction de croissance

Maire de Saint-Dié-des-Vosges, président délégué de la Fédération des maires des villes moyennes, ancien ministre de l'Industrie, **Christian Pierret** défend la vocation industrielle de beaucoup de villes moyennes. Dans cette perspective, il plaide pour bâtir une réponse en termes de formation-qualification élevant la qualité de la main d'œuvre et de diversification des compétences. Sans oublier les indispensables infrastructures de service public.



D.R.

Pouvez-vous revenir sur l'histoire industrielle des villes moyennes ?

Les villes moyennes ont été très souvent au centre de bassins industriels, qu'ils soient très anciens, comme pour la papeterie, le textile, l'habillement, ou plus récents comme pour l'automobile. Par exemple, l'Ouest de la France est parsemé de villes moyennes qui sont des villes automobiles au sens où des

fabricants de composants automobiles y ont beaucoup prospéré. Mais cela a aussi été le cas d'autres industries. Du fait de politiques nationales, des villes moyennes – éloignées des frontières de l'Est – ont été spécialisées dans l'armement, comme Tarbes ou Châteauroux. Cette histoire industrielle des villes moyennes fait partie de la structuration du territoire français.

Elle est remise en cause aujourd'hui par deux phénomènes. Premièrement, par l'intensification et l'extension géographique de l'Union européenne. Intensification parce que le cadre de concurrence, de recherche-développement, d'enseignement... est devenu européen. Extension parce que, pendant tout un temps, jusqu'en 2004, les infrastructures des villes moyennes ont été largement subventionnées par l'Union européenne à travers le FEDER, qui est maintenant orienté sur les derniers entrants.

La deuxième remise en cause, plus récente, est due à la mondialisation. Des productions facilement transportables – lorsque le coût de transport est marginal dans le coût global du produit – peuvent maintenant être localisées en Chine, et le seront demain en Inde. L'industrie

automobile française, par exemple, va connaître un nouvel assaut avec le développement d'une industrie automobile indienne qui va bénéficier de la technologie indienne, de l'informatique indienne et de ses capacités de main-d'œuvre. Avec la naissance de groupes très intégrés comme Tata.

Vous avez eu raison de commencer par une question sur l'Histoire, parce l'histoire industrielle française doit largement à ces villes moyennes de province. Je ne parle pas ici des villes de la couronne parisienne, qui relèvent d'un autre processus.

Cette histoire industrielle est désormais mise en cause. Comme relever le défi ?

Nous sommes des gens capables de rebondir. Comment ? La manière de rebondir vient directement de l'existence d'un certain type d'activités et d'entreprises productrices ou de service. Elle vient aussi de l'évolution de notre population.

Premièrement, qu'est-ce qui existe dans tel bassin de vie autour de telle ville moyenne ? Des traditions différentes, des industries différentes, des services différents. Pour être vainqueur face aux nouveaux défis, il faut répondre par la création d'une valeur ajoutée réelle, je ne parle pas de valeur financière mais de valeur économique. Maintenant, le produit industriel est un *compound*, un complexe entre un produit matériel et des services. On doit donc apporter une réponse qualifiée pour le produit matériel, et diversifiée en formation pour les services qui gravitent autour – la maintenance, l'entretien, l'amélioration, l'insertion dans l'environnement – et s'attaquer aux nouvelles questions du développement durable. C'est-à-dire la non-pollution par nos papeteries, par nos traitements de surface des métaux, par les émissions d'effluents chimiques des usines...

Face aux défis indien, brésilien, chinois, sud-africain, il faut

bâtir une réponse en termes de formation-qualification, pour élever la qualité de la main-d'œuvre. Or, il y a une résistance du monde universitaire, qui n'aime pas se déplacer vers des villes plus petites, et dont le sujet, à juste titre d'ailleurs, est de constituer de grands pôles de recherche compétitifs au niveau mondial. Nancy-Metz-Strasbourg peuvent envisager d'être un grand pôle universitaire Est français, pour prendre cet exemple. C'est légitime. Mais il faut aussi des établissements d'enseignement supérieur décentralisés. Les deux vont de pair, c'est ce que ne comprennent pas toujours les universitaires. Un grand patron de médecine a besoin d'hôpitaux généraux bien équipés, qui, répartis dans le territoire, sont autant de possibilités de faire remonter un certain nombre d'informations de la part de ses internes, de ses praticiens, vers l'université elle-même. L'INSERM a besoin des centres hospitaliers de nos villes.

Comment concevoir cette réponse en termes d'élévation de la qualification et de diffusion de la formation ?

Ceci ne peut pas se faire n'importe comment. Il n'est pas intéressant d'avoir une préparation au Diplôme de comptabilité et gestion (DCG) partout. Mais il est intéressant d'analyser que, au Mans ou à Laval, du fait de l'existence d'une industrie automobile forte, le besoin existe de telle ou telle capacité de qualification et de formation. Certaines filières de formation spécialisée sont la condition pour que des entreprises et des secteurs industriels puissent gagner dans la compétition mondiale. Il faut une relation étroite entre la stratégie d'implantation de la qualification et l'élévation du niveau de celle-ci par l'enseignement supérieur technologique qui doit être la priorité des priorités. Ensuite, à partir de là, il faut diversifier les compétences autour d'un noyau qui résulte de la tradition industrielle pour inventer de nouvelles pistes – par exemple dans l'industrie automobile, trouver de nouveaux carburants, moins émetteurs de gaz à effet de serre. Là, on a besoin de recherche, d'autres rapports à la biomasse ou à la pile électrique ou au solaire, en termes d'énergies nouvelles renouvelables. Dans les pôles économiques locaux que constituent les villes moyennes, cette élévation de la qualification et de la formation doit être orientée autour des besoins locaux. Cette logique est celle d'une relation étroite entre l'industrie locale et le système de formation. Non pas que je veuille asservir le système de formation à l'industrie, mais je pense qu'il est utile pour un jeune d'avoir un véritable débouché dans sa région, s'il l'aime, ou ailleurs s'il souhaite partir, à partir d'une formation toujours plus élevée. On a commencé avec des IUT à 2 ans, ensuite on est passés à des licences professionnelles, maintenant on a des maîtrises professionnelles et on arrivera bientôt à des masters, c'est-à-dire à des formations en 5 ans.

Le niveau bac + 3 sera alors l'équivalent du baccalauréat il y a 20 ans.

Au-delà de cette liaison plus étroite entre emploi et formation, comment conforter le tissu économique des villes moyennes ?

Si la ville moyenne veut faire gagner son tissu économique dans la compétition mondiale, il faut qu'elle ait des infrastructures de service public qui correspondent à la demande et aux besoins de ses entreprises. Là encore, je ne veux pas asservir la vision que j'ai du futur à celle des entreprises. Mais, pour que l'emploi soit vraiment considéré comme la priorité des priorités, il faut qu'il y ait des politiques de logement à travers les intercommunalités, avec des plans locaux de l'habitat, des politiques qui organisent des transports collectifs peu chers pour permettre notamment le déplacement des jeunes, des salariés, etc. dans tout un bassin de vie, il faut qu'il y ait des politiques d'accueil, des infrastructures sportives partagées, une vie culturelle. On ne maintiendra pas nos entreprises dans nos villes sans une vie culturelle et sportive dynamique. À Saint-Dié-des-Vosges, nous avons 10 000 licenciés sportifs sur 23 000 habitants, et nous organisons depuis 1990 le Festival international de géographie /1 qui est une manifestation reconnue dans le monde entier.

Quelle politique d'aménagement du territoire faut-il mettre en œuvre dans cette perspective ?

Un des buts de notre association est de fédérer les actions des villes moyennes sur une ligne d'espoir et de construction de croissance, de revenir à un aménagement du territoire comme conception de l'organisation spatiale. Cette idée a été abandonnée depuis quinze ans, y compris sous un gouvernement précédent auquel j'appartenais /2. Le ministre de l'Aménagement du territoire était celui de l'Environnement, donc ce n'était pas la même préoccupation. L'aménagement du territoire est lié à l'industrie, aux services et au tourisme, il est interministériel par définition, et il est environnemental aussi, bien sûr, mais la préoccupation environnementale n'est pas la seule de l'aménagement du territoire. C'est-à-dire que la rivière propre, l'eau, l'assainissement, la directive européenne dans ses matières, la protection de la nature... ne sont qu'un élément de l'aménagement du territoire, alors que les défenseurs de l'environnement vivent l'aménagement du territoire comme une conservation. Pour moi, l'aménagement du territoire, ce n'est pas conserver le paysage rural, l'équilibre rural, les rivières, les forêts au mieux – bien sûr qu'il faut le faire, il ne faut pas les détruire, les gâcher, les polluer –, c'est la croissance. Et elle passe par nos villes moyennes. |

Propos recueillis par **Antoine Loubière**

1/
 La 22^e édition du Festival international de géographie de Saint-Dié-des-Vosges se tiendra du 6 au 9 octobre 2011 autour du thème "L'Afrique plurielle : paradoxes et ambitions", www.saint-die.eu/accueilfig.html

2/
 Christian Pierret a été secrétaire d'État, puis ministre délégué à l'Industrie, aux Petites et Moyennes entreprises, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation, auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de juin 1997 à mai 2002 dans le gouvernement dirigé par Lionel Jospin.

ENTRETIEN AVEC OLIVIER BOUBA-OLGA

Oublier les modèles...

Économiste, maître de conférences à l'université de Poitiers, chercheur spécialisé dans les relations entreprises-territoires (laboratoire CRIEF-TEIR), **Olivier Boub-Olga** s'est particulièrement intéressé aux dynamiques économiques de plusieurs villes moyennes de Poitou-Charentes, en particulier Cognac et Châtelleraut. Il explique ici comment ni l'effet de taille ni la proximité spatiale ne sont des recettes miracles du développement territorial. Et plaide pour une meilleure connaissance des tissus économiques locaux.



Comment en êtes-vous venu à travailler sur les districts industriels et les systèmes productifs locaux ?

Fondamentalement, le point d'entrée de nos analyses est l'organisation productive, entendue dans un sens assez large comme l'entreprise ou l'ensemble des entreprises impliquées dans la fabrication d'un bien ou d'un service donné. À chaque fois, il s'agit d'identifier les contours de ces organisations productives, d'en comprendre le fonctionnement, la géographie et la dynamique – à la fois organisationnelle et spatiale.

Suite à des demandes de différents acteurs publics – conseil régional, DREAL, maisons de l'emploi... –, nous avons été amenés à travailler sur le Rochefortais, le Châtelleraudais ou le Cognacais. Nous nous sommes ainsi interrogés sur la spécialisation sectorielle des territoires étudiés, en adoptant pour cela une perspective historique de longue durée. Ce qui nous a permis de montrer que, si certains territoires étaient effectivement spécialisés depuis des siècles autour de la fabrication d'un même produit – Cognac –, d'autres obéissaient plutôt à une logique de spécialisation cognitive – Châtelleraut – renvoyant à la figure du système local de compétences – théorisé notamment par Michel Grossetti, plus qu'à celle du Système productif local (SPL) cher à la DATAR. Ces bassins d'emplois sont souvent structurés autour de villes moyennes sans constituer pour autant des districts industriels ou des clusters, formules à la mode.

Peut-on cependant parler d'un district industriel dans le cas du bassin de Cognac ?

Le district industriel est un idéal type importé de l'Italie du nord. Chaque cas est particulier. Pour notre part, nous montrons l'existence sur ce territoire d'une véritable grappe productive autour de la filière du Cognac, avec des compétences pointues, complémentaires à chaque étape du processus. Le processus d'élaboration de l'eau de vie de Cognac est long et complexe et fait intervenir un grand nombre d'activités : la tonnellerie, la verrerie,

la fabrication d'étuis, de caisses et d'étiquettes, le bouchage, le design et les agro-équipements. L'ensemble des activités sont présentes localement : seule la production de liège – venant essentiellement du Portugal – et du bois – provenant du Limousin – et le design – présent dans le département, principalement sur Angoulême – sont réalisés à l'extérieur du bassin industriel cognacais. C'est aussi un territoire qui a ses faiblesses puisqu'il s'agit d'une activité très cyclique, liée à la consommation mondiale. Mais la trajectoire empruntée est positive et va se poursuivre longtemps. C'est ce qui ressort de nos récents travaux, qui montrent la capacité des entreprises à se diversifier dans des produits nouveaux.

Comment s'effectue cette diversification ?

Les producteurs de Cognac s'orientent par exemple vers la fabrication de cocktails qui se vendent mieux sur certaines aires géographiques. Cognac attire aussi d'autres acteurs, comme l'un des principaux producteurs de vodka du monde. Comme ces boissons ne s'adressent pas aux mêmes publics, ni aux mêmes marchés géographiques, cela permet d'atténuer les chocs sur tel ou tel produit dans tel ou tel pays, la Chine ou les États-Unis. Au-delà de cette stratégie assez basique, la force du territoire est celle du label Cognac. Si les producteurs de vodka arrivent ici, c'est pour une double raison : la présence de compétences spécifiques sur toute la chaîne de fabrication, de la distillation jusqu'au design des bouteilles et à l'étiquetage ; l'existence d'un territoire labellisé et *made in France*. C'est vraiment un territoire de petite taille positionné sur une niche et économiquement très performant. Il est en tête des productions de la région Poitou-Charentes.

Quelle est la place spécifique de la ville de Cognac ?

La plupart des activités sont localisées sur le territoire de la communauté de communes de Cognac – 14 communes, 36 000 habitants. La ville a donc un position-

nement clé : les chaix des maisons de Cognac sont situés dans son centre-ville, mais classés installations Seveso – à risques –, ils sont progressivement délocalisés à l'extérieur de la ville, libérant ainsi des emprises et des bâtiments. Un des grands enjeux actuels pour Cognac est la réhabilitation et la réutilisation de ces vastes entrepôts. Cela offre sans doute des opportunités de projet urbain pour la ville, à condition de travailler avec les entreprises.

D'autant que le foncier est précieux et cher, ce qui fait que beaucoup de salariés n'habitent pas à Cognac mais dans d'autres villes voisines. Il y a là une possibilité pour Cognac de repenser l'organisation de son territoire et de peser sur les stratégies de localisation des acteurs.

Châtelleraut présente une autre configuration...

Elle est restée une ville très industrielle, liée notamment à la sous-traitance automobile, même si elle a fortement subi la réorganisation du secteur automobile et plus récemment la crise de 2008-2009. Mais une doctorante de notre laboratoire, Marie Ferru, a mis en évidence une trajectoire cognitive dans le territoire, avec des compétences développées depuis des siècles autour du travail des métaux, comme en témoignait la manufacture d'armes de Châtelleraut, qui faisait travailler plusieurs milliers de personnes. Suite à sa fermeture en 1968, ces compétences ont été mobilisées dans d'autres secteurs : automobile, aéronautique, médical... C'est une configuration territoriale très différente de Cognac, ce qu'on appelle un système local de compétences. Le point commun aux entreprises réside dans les compétences mobilisées ; cependant, elles ne travaillent pas ensemble mais avec des acteurs insérés dans d'autres territoires, au niveau national voire international. Ce n'est donc pas un district industriel, ni un cluster.

Comme tous les territoires industriels, ce bassin a été très fortement exposé à la crise. Mais si on raisonne sur le long terme, ce territoire n'est pas en crise. Même s'il y a, y compris localement, un discours assez pessimiste. Car la baisse de l'emploi industriel observée à l'échelle nationale s'explique en grande partie par les stratégies d'externalisation à des entreprises de services. Ce qui fait qu'ici comme ailleurs, l'emploi cumulé industrie plus services aux entreprises n'est pas vraiment déclinant. Sans même évoquer le recours aux emplois intérimaires.

Comment les politiques publiques s'adaptent-elles à ce paysage plus mouvant ?

Le discours ambiant, porté notamment par le sous-préfet, était sur le déclin industriel et la nécessité d'y répondre en termes de "cluster de la mécanique", avec l'idée que les entreprises de Châtelleraut devaient travailler ensemble. On retombait dans l'effet de mode que j'évoquais précédemment. Consultés par les pouvoirs

publics, nous avons mis en garde contre cette approche plaquée sur un territoire resté dynamique avec des entreprises plutôt innovantes, qui collaborent pour innover, mais pas au niveau local. Forcer à des collaborations locales ne nous semblait pas la réponse appropriée. Pour nous, le véritable enjeu dans beaucoup de villes moyennes tient à la transmission des compétences. Or, ces problématiques emploi/formation sont difficiles à gérer. L'action publique, y compris dans sa dimension développement économique, devrait plus se focaliser là-dessus. On observe pourtant dans les collectivités une déconnexion entre le service "développement économique" et le service "emploi/formation". S'occuper d'emploi et de formation, ce n'est pas faire du "social", mais se placer au cœur du processus productif. Si un territoire n'a ni les compétences requises ni les salariés formés, ses entreprises déclineront.

Quid des dispositifs proposés par la DATAR, type "grappe d'entreprises" ?

La labellisation des pôles de compétitivité ou des grappes d'entreprises ne garantit pas le succès, qui sera limité à quelques sites. Il faut penser le développement territorial sur un temps très long. Ce qui implique de donner aux territoires des outils pour mieux s'analyser, être en capacité de repérer leurs problématiques spécifiques. Comme les situations sont très différentes, il faut les appréhender finement. Mais les compétences pour ces analyses ne sont pas toujours disponibles sur place.

Les villes moyennes et leur agglomération sont-elles le niveau pertinent d'intervention ?

Il n'y a pas de niveau idéal. Celui de la ville moyenne et de son agglomération a du sens. L'important est de comprendre ce qu'on peut faire à son échelle et comment se coordonner efficacement avec d'autres acteurs pour enclencher une dynamique favorable. Or, le développement local est souvent pensé en concurrence avec d'autres territoires, sur un modèle guerrier. Je pense que le développement économique est plutôt de l'ordre de la division du travail, de la coordination entre acteurs pour que tout le monde y gagne.

Le réseau de villes en Poitou-Charentes AIRE 198 n'est-il pas un exemple de ce type de coopération ?

Effectivement, le réseau de villes AIRE 198 a permis de l'échange d'expériences et de faire émerger des projets collaboratifs, par exemple autour du véhicule électrique. Cela soutenait la création du pôle de compétitivité MTA (Mobilités et transports avancés) en Poitou-Charentes qui n'a pas bien marché. Le risque, c'est de s'enfermer sur un espace étroit, fût-il celui de la région. |

Propos recueillis par **Antoine Loubière**.

ENTRETIEN AVEC JEAN-LOUIS SUBILEAU

Euralens : accueillir le Louvre dans le bassin minier



Dans la perspective de l'ouverture du musée du Louvre à Lens fin 2012, les collectivités territoriales et des acteurs économiques ont constitué l'association Euralens. Un périmètre opérationnel "Euralens Centralité" (environ 1 100 ha) a été mis en place pour amorcer la transformation de l'ancien bassin minier. **Jean-Louis Subileau** ("Une fabrique de la ville"), ancien directeur général d'Euralille, appuie la mise en œuvre des projets des villes de Lens, Liévin et Loos-en-Gohelle, constituées en Groupement de commandes. Il explicite une démarche qui vise à la fois l'accueil d'une certaine modernité, l'ancrage dans la tradition minière et la constitution d'un pôle métropolitain complémentaire de la métropole lilloise.



Musée du Louvre-Lens : vue aérienne sud-nord.

Comment caractériser le territoire et les acteurs autour du projet Euralens ?

C'est un agrégat de villes petites ou moyennes qui ont une histoire et une sociologie communes, forment un continuum urbain mais ne se reconnaissent pas encore comme une grande agglomération. Elles sont soudées par la mémoire de la mine et des catastrophes successives ; leur géographie s'explique par le découpage des concessions minières, leurs quartiers sont encore nommés par les numéros des puits de mines. En France, le plus souvent, une ville moyenne est au milieu d'un monde rural dont elle constitue la petite capitale. Tandis que dans cette partie du bassin minier, quelle est la capitale ? Traditionnellement, c'était Lens, dont la centralité a régressé dans les vingt dernières années. Elle doit le redevenir.

C'est le président de la Région, Daniel Percheron, qui a réussi à faire venir le Louvre à Lens – le choix du site s'est fait en novembre 2004 –, avec l'ambition que l'implantation de ce grand équipement culturel créerait un électrochoc propre à faire entrer le bassin minier, pétrifié par la crise, en mouvement, tant culturel que social et économique. À l'automne 2008, il a eu l'idée de dénommer "Euralens" cette volonté de développement territorial à mettre en œuvre à la faveur de l'implantation du musée. Il m'a demandé de l'aider, pensant que mon action à la tête d'Euralille ferait sens régionalement. "Une Fabrique de la Ville", structure que j'ai créée avec Guillaume Hébert, a été chargée de définir la stratégie territoriale d'Euralens ; ce travail a été conduit près de la Mission Bassin Minier, qui est une sorte d'agence d'urbanisme très compétente, pratiquant de longue date une

approche transversale dans l'éparpillement des pouvoirs locaux. La mission a une vision très large du bassin minier, allant jusqu'à Valenciennes. Elle est financée par l'État, la Région et les collectivités. Elle a, par exemple, beaucoup contribué à l'élaboration du dossier de candidature du bassin minier au patrimoine mondial de l'UNESCO. Pour Daniel Percheron, il faut reproduire l'effet Guggenheim à Bilbao. À Bilbao, m'a-t-il dit, il y a un fleuve reconquis ; à Lens, nous réaliserons un tramway pour faire exister le territoire. Un projet de deux lignes, soit un investissement d'environ 650 millions d'euros, est actuellement au stade de la concertation sur le tracé. Le projet est porté par le syndicat mixte des transports "Artois-Gohelle" regroupant les trois communautés d'agglomération concernées (Artois Com, Lens-Liévin, Hénin-Beaumont-Carvin). Le tramway va permettre d'unifier l'aggrégat urbain, de renforcer la centralité lensoise, d'accroître progressivement la densité autour de la ligne. Enfin, le président de la Région entend que le territoire se projette dans l'avenir à l'échelle internationale, et soit mieux relié à Lille. S'inscrire dans le projet d'Eurométropole voulu par Pierre Mauroy qui regroupe la communauté urbaine de Lille, le bassin minier et les secteurs de Tournai et Courtrai en Belgique. Il faut pour cela réaliser un lien fixe ferré, rapide et cadencé un TERGV qui mettra Lens à 20 minutes d'Euralille et du centre de Lille. Son coût pourrait s'approcher du milliard d'euros.

Après Euralille, vous préparez donc Euralens ?

Lors de notre première mission, conduite en 2009, nous avons d'abord effectué un état des lieux. Celui-ci a fait apparaître que chaque commune avait ses projets, dispersés, sans cohérence programmatique ou urbanistique entre eux. Nous avons cherché à définir quelles peuvent être les grandes orientations de transformation d'un ter-

ritoire que nous avons appelé "Euralens Centralité", à Lens-Liévin et Loos-en-Gohelle, soit quelque 1 100 ha autour du Louvre Lens. Il ne s'agit donc pas d'un projet urbain délimité par un périmètre opérationnel, comme à Euralille. Nous avons suggéré une fédération de projets articulés entre eux. Pour initier cette action, j'ai recommandé de créer une association de préfiguration et de promotion, l'Association Euralens, qui regroupe maintenant plus de 60 membres. Ça a pris comme une traînée de poudre. Je me suis rendu compte de la puissance d'évocation du mot "Euralens" en matière de régénération. Pierre Mauroy avait revitalisé l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing avec "Euralille" devenu symbole de la métropolisation et de l'ouverture au monde contemporain. L'idée est ici un peu la même, mais dans un tout autre contexte. "Euralens" a pris, sans que personne ne sache bien ce que c'est, chacun ayant sûrement en tête une idée différente. Mais le territoire s'est mis en mouvement.

Le "réacteur" est pourtant un musée classique, le Louvre ?

Ce réacteur existait avant de lancer Euralens. Le Louvre Lens est en construction ; il va être inauguré fin 2012 ; le compte à rebours a démarré. Et il faut faire partager cette aventure par la population. Le Louvre ne doit pas être un projet extra-territorial posé au milieu d'un environnement qu'il ignore. Il doit transformer l'image du territoire, ouvrir celui-ci sur l'extérieur et lui apporter des retombées économiques. C'est l'ensemble de l'arrondissement de Lens qui est intéressé par ces développements et pas simplement la population vivant à proximité du Louvre, bâti sur un ancien terri-

Après la constitution de l'association, courant 2009, il a fallu rassembler et donner une cohérence d'ensemble



➤ Les acteurs du projet Euralens

Dans la perspective de l'arrivée du musée du Louvre (conçu par l'agence SANAA, prix Pritzker 2010) à Lens fin 2012, les collectivités territoriales et plusieurs acteurs économiques ont constitué l'association Euralens, présidée par Daniel Percheron, en 2009. Celle-ci a engagé une démarche de "fédération de projets" visant la transformation progressive de l'ancien bassin minier en une métropole durable d'importance régionale en synergie avec la métropole lilloise.

Un périmètre opérationnel "Euralens Centralité" (environ 1 100 ha), portant plus particulièrement sur les villes de Lens, Liévin et Loos-en-Gohelle qui constituent le Groupement de commandes, a été mis en place pour amorcer cette dynamique territoriale. Celui-ci, avec la collaboration de Jean-Louis Subileau ("Une fabrique de la ville"), a désigné l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et paysagère Desvigne/Portzamparc en charge de définir le plan directeur d'Euralens Centralité, de coordonner les projets dans le temps et de réaliser la maîtrise d'œuvre des espaces publics.

La Région Nord-Pas-de-Calais, présidée par Daniel Percheron (PS), est le maître d'ouvrage du musée Louvre-Lens. Il s'agit d'un investissement d'environ 150 millions d'euros, financés pour l'essentiel par la Région. Un établissement public de coopération culturelle a été créé en décembre 2010 par l'État et la Région pour assurer la gestion du musée. Henri Loyrette, président-directeur du Louvre, en est le président, avec comme vice-présidents Guy Delcourt, député-maire de Lens, Jean-Pierre Kucheida, député-maire de Liévin, Dominique Dupilet, président du conseil général du Pas-de-Calais et Daniel Percheron, président du conseil régional.



Agence Desvigne

Plan directeur.



Réalisation: Agence de Paysage Le Pays d'Artois & Associés en partenariat avec l'agence d'architecture d'intérieur Agence d'Orange



Espace aménagement de Brian Jean-Louis - Cédric Agence Design

Agence Desvigne

Passage du tramway.

aux projets des villes, initier de nouvelles propositions, prioriser les actions, leur donner un caractère commun. Pour y procéder, nous avons conseillé que soit retenue, après consultation, une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine qui établisse un plan directeur d'Euralens Centralité. Un Groupement de commandes a été constitué – puisque l'association ne pouvait être maître d'ouvrage, et a lancé une procédure d'accord-cadre, qui a été très importante car elle a fait bouger les esprits. Les maires ont participé à l'audition des équipes et ont fait leur choix. Quatre équipes ont été sélectionnées pour remettre une offre : Dominique Perrault avec Peter Drecker, un paysagiste allemand ; l'agence Ter (Olivier Philippe), avec Isabelle Menu ; Michel Desvigne et Christian de Portzamparc ; Obras (Frédéric Bonnet) avec Thierry Laverne. Les paysagistes étaient autorisés à être mandataires, parce que je pensais que l'action sur le paysage pouvait être très

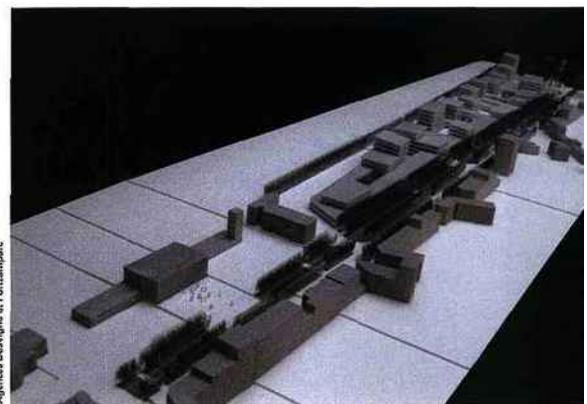
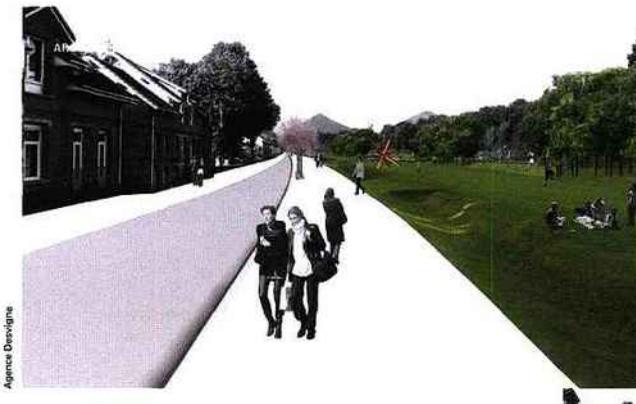
importante pour unifier l'ensemble. Nous avons engagé la procédure, fait passer les auditions, étudié la manière dont les candidats voyaient le territoire. Michel Desvigne et Christian de Portzamparc l'ont emporté, devant un jury présidé par Guy Delcourt, maire de Lens, et composé d'élus, d'architectes extérieurs, de membres du cercle de qualité... parce qu'ils ont donné à lire le territoire d'une manière qui a beaucoup parlé aux élus. Michel Desvigne leur a dit que tout était éparpillé, mais que finalement il y avait un élément liant, cette structure du paysage laissée par la mine : les cavaliers, les anciens terrils, les zones effondrées avec des plans d'eau, et l'importance du végétal dans les cités minières elles-mêmes, les espaces publics, les jardins. Et que, finalement, l'archipel noir se transformerait en archipel vert.

En parallèle, j'ai fait d'autres propositions, dont la création d'un cercle de qualité. Ce cercle de qualité est consti-

tué d'experts dont Pablo Otaola de Bilbao. J'ai demandé à Dieter Blase de venir parler d'Emscher Park, qui à mon avis est une opération plus proche d'Euralens que Bilbao. Et nous avons aussi fait appel aux conseils de François Barré, Ariella Masboungi, François Grether, Marcel Smets, Florence Lipsky, Jean-Marc Ibos, Thierry Kandjee, Nathan Starkman, Francis Cuillier, Xavier Bouffart, Alain Fleischer, Didier Fusillier, Chantal Lamarre... Le message adressé aux élus et maîtres d'ouvrage est ouvert : vous pouvez venir présenter vos projets, échanger sur vos orientations et actions ; un membre du cercle de qualité pourra participer à vos jurys ; nous devons collectivement essayer de monter en gamme. Chaque projet, même petit, doit se faire dans une démarche de qualité. C'est ce qui se met petit à petit en place, de manière chaotique et tâtonnante, mais ça avance.

Dans cette dynamique, nous voudrions mettre en place, dans le cadre de l'association Euralens, avec la contribution du cercle de qualité, un processus de labellisation à l'échelle du grand territoire, c'est-à-dire de tous les adhérents d'Euralens. Nous sommes en train de discuter des critères de labellisation, et surtout de ce qu'offrira le label :

marque mondiale, et un très beau et très grand projet architectural. Il présentera près de 250 œuvres du Louvre, de premier ordre, avec une muséographie totalement renouvelée ; les équipes du Louvre y passent beaucoup de temps et innove. Les prévisions tablent sur 500 000 visiteurs, mais on pense qu'il y en aura bien plus la première année. Le musée accueillera une exposition permanente – la galerie du Temps –, et deux grandes expositions temporaires par an. Ce devrait être un gage d'attractivité. D'autant plus qu'Euralens est dans une zone de passage et de densité, et le sera plus encore avec le lien fixe avec Lille. Un TGV arrive déjà à Lens. Il faudrait en améliorer les horaires et surtout la fréquence. Je pense que la force du musée lui-même va attirer un large public, qui de surcroît sera frappé par le caractère si attachant et spécifique de l'environnement. L'enjeu est avant tout de bien accueillir les visiteurs avec une offre hôtelière et une restauration suffisante et de qualité, de faire en sorte qu'ils aient l'envie de passer plus de temps à découvrir la région. Il faut aussi faire revivre une centralité, monter en gamme l'équipement hôtelier. Des actions sont mises en œuvre avec la Chambre de commerce, les restaurateurs et les



Volumétrie du quartier des gares.

un appui d'ingénierie, un accompagnement en termes de communication, des financements, etc. Cette labellisation ne portera pas uniquement sur des projets architecturaux, paysagers, mais aussi sur des actions culturelles, des actions économique-sociales...

Ce qui arrive à Lens, c'est le Louvre, un équipement véritablement métropolitain. Comment peut-il contribuer à créer une centralité ?

Le projet de l'agence japonaise SANAA, d'une grande élégance mais d'une discrétion absolue, pose le Louvre sur un terri, qui est une sorte d'île verte située 4 m au-dessus de la ville. Ce n'est donc pas un projet expressionniste comme le bâtiment de Shigeru Ban qui émerge de l'autre côté de la gare de Metz. Le plan directeur de Desvigne-Portzamparc sera en harmonie avec le projet de SANAA. Cela marchera ; pourquoi ? Parce que c'est le Louvre, une

hôtelière, sur la manière d'accueillir les étrangers... Nous voulons agir pour que les visiteurs du Louvre-Lens profitent de leur séjour pour aller découvrir deux composantes très importantes du territoire. Tout d'abord, les éléments de mémoire de la Première Guerre mondiale, Notre-Dame-de-Lorette et le site de Vimy avec le cimetière national canadien, sur les collines de l'Artois qui sont très proches et que l'on voit du Louvre. Ce sont des lieux poignants, où viennent déjà beaucoup de visiteurs étrangers. Ensuite, le patrimoine minier, notamment le 11/19 à Loos-en-Gohelle, où se trouve une scène nationale très active, Culture Commune. Loos-en-Gohelle est une commune très vivante, où le maire Jean-François Caron mène depuis plusieurs années des actions pilotes en matière de développement durable. L'idée est d'offrir une mixité d'activités et de programmes au pied des deux terriils les plus hauts d'Europe, à 2 km du Louvre-Lens. Nous tra-

vaillons avec Desvigne et Portzamparc sur la mise en valeur de ces sites, et la création de liaisons agréables et douces entre eux.

Cela concerne aussi les cités minières ?

Il y a de très belles cités minières, notamment la cité 9 et la cité des Provinces, entre le Louvre-Lens et le 11/19, à travers lesquelles nous voudrions créer un cheminement vert facilitant la découverte des visiteurs du Louvre. Je pense qu'ils seront étonnés et ravis. Toutes les personnes que j'emmène là-bas, tous les architectes qui sont venus, sont étonnés par le caractère méconnu de ce patrimoine, assez touchant. Je parie sur cet effet d'étrangeté et l'empathie qu'il déclencherà. J'aimerais, par exemple, que l'on puisse transformer la cité minière Jeanne-d'Arc, qui touche le Louvre, en un lieu de résidence un peu alternatif, avec des jeunes, des artistes...

L'orientation majeure du Plan directeur en cours est de renforcer la centralité de l'agglomération en reliant tous les grands équipements entre Lens et Liévin, ces communes dont les maires Guy Delcourt et Jean-Pierre Kucheida disent aujourd'hui qu'elles pourraient un jour fusionner. Michel Desvigne et Christian de Portzamparc ont proposé la création d'un grand arc vert, axe structurant la nouvelle centralité lensoise. Il faut d'abord améliorer la gare TGV et ses abords, ainsi que tout le quartier environnant. C'est une opération lancée par la Ville de Lens, dont Desvigne et Portzamparc définissent le plan d'aménagement. L'arc vert englobe ensuite le stade Bollaert qui est, ne l'oublions pas, le seul élément qui a signifié le collectif pour toute cette population éprouvée dans les pires moments de la crise. Même quand l'équipe de foot de Lens était en 2^e division... Le RC Lens, c'est une identité, presque une religion... Le Louvre est à 200 m, mais il y a la voie ferrée entre les deux. D'où l'idée que nous avons défendue de créer un espace public parcouru par le tramway et assurant un lien direct entre eux. Le parc du Louvre est ensuite au cœur de l'arc vert. En poursuivant à l'ouest du parc, on arrive dans le secteur Jean-Jaurès, une ZAC que la Ville de Liévin a lancée. Plus loin, c'est Saint-Amé, avec une présence culturelle que Liévin veut développer. On arrive sur ce qu'on appelle le boulevard de l'Automobile, un grand boulevard routier avec des succursales, puis un hypermarché et un multiplexe, secteur offrant une situation peu urbaine et qui fait que

Liévin n'a pas de centre. Michel Desvigne propose d'y prolonger l'armature verte des cavaliers, structure historique du bassin minier. Enfin, on aboutit au Pôle d'excellence sportif de Liévin, l'un des plus grands complexes couverts de France où ont lieu de grandes manifestations d'athlétisme, "l'arc vert" représentant la centralité toujours très proche du tramway qui le recoupe.

Est-ce qu'il existe un marché immobilier ?

Bien que la démographie ne soit pas florissante, il y a un marché du logement assez vivant. D'abord, les cités minières sont un patrimoine qui nécessite beaucoup de restructurations, et dont les maisons sont très petites. Ensuite, il y a une poussée venant de l'aire métropolitaine lilloise correspondant à un besoin de logements moins chers. On voudrait d'ailleurs que les déplacements se fassent en transport en commun et non par l'A1 sursaturée, d'où la volonté de renforcer le réseau de TER. En terme d'activité économique, curieusement, le bassin minier a créé des emplois, presque plus que la métropole lilloise. Mais c'est un emploi peu qualifié. Il n'y a pas d'offre de bureaux de qualité. Il y a seulement quelques immeubles en parc d'activités, un immeuble de bureaux de cinq étages à Liévin, posé non loin du Louvre. À Lens, il n'y a aucun programme de bureaux, c'est pourquoi 3 000 m² ou 5 000 m² de bureaux trouveront preneur tout de suite. Puis, un deuxième programme sera rapidement lancé près de la gare. Un marché existe donc, parce qu'il n'y a pas de locaux réellement adaptés. Un marché de ville moyenne, vivant aux abords d'une très grande ville, avec la pression d'une grande agglomération.

Peut-on parler de villes moyennes à l'ombre de la métropole lilloise ?

Non. C'est un point auquel la population du bassin minier est très sensible. Les élus du Bassin Minier sont d'accord pour réunir entre elles leurs communautés d'agglomération et en faire un pôle métropolitain fort de 500 000 habitants, qui parlera d'égal à égal avec Lille. Un peu à la manière de Nantes et Saint-Nazaire. C'est l'idée d'une métropole complémentaire existant face à Lille, l'aire métropolitaine lilloise ainsi constituée comptant à l'échelle des agglomérations contemporaines.

Propos recueillis par **Antoine Loubière**
et **Annie Zimmermann**

➤ Les territoires du bassin minier

Récemment, l'INSEE a identifié une aire urbaine (11^e en France par la taille), Douai-Lens, qui regroupe 546 294 habitants (INSEE RP 2007). Dans cette aire, un SCOT unique, Lens Liévin Hénin-Carvin, comporte 50 communes comptant 375 515 habitants. Ce SCOT fédère deux communautés d'agglomération : Hénin-Carvin (CAHC, 14 communes, 125 313 habitants) et Lens-Liévin (CALL, 36 communes, 247 147 habitants). Voisine au nord-ouest, la communauté d'agglomération du Douaisis regroupe 35 communes pour près de 158 000 habitants. Au sud-est, la communauté d'agglomération de l'Artois réunit 59 communes pour près de 210 000 habitants autour de deux villes centres, Béthune et Bruay-la-Buissière. L'ensemble de ces agglomérations pourrait constituer à terme un pôle métropolitain.

Logements défiscalisés : villes en perte de contrôle

* Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts, mis à disposition du Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) à l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), Patrice Vergriete était auparavant directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque (2000-2008).

Chargé depuis novembre 2008 d'un travail de recherche sur les logiques de production du logement en France, **Patrice Vergriete*** s'intéresse plus particulièrement à l'effet des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif sur le comportement des acteurs et sur la fabrication matérielle de la ville. Il livre ici les premiers résultats de ses recherches concernant les villes petites et moyennes.

1/
ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.

2/
CETE : Centre d'études techniques de l'équipement.

3/
DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

4/
Entretien avec un promoteur, octobre 2010.

5/
Entretien avec un promoteur, septembre 2009.

Depuis une trentaine d'années, les logiques d'acteurs dans la production du logement en France ont fortement évolué. L'État a été le premier à initier ce changement. Il a orienté son système d'aide publique dans un sens plus favorable à la construction privée, en donnant par exemple une place plus grande aux aides à l'accession et à l'investissement locatif qui ont pour effet de solvabiliser la demande des ménages. En se retirant du contrôle fin de la production, il a en outre renvoyé les questions de régulation vers les pouvoirs publics locaux.

Les autres acteurs se sont adaptés à cette nouvelle posture de l'État. Dans le monde de la promotion tout d'abord, les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont fait apparaître de nouvelles pratiques professionnelles, à l'instar des méthodes commerciales agressives visant à séduire les investisseurs potentiels. Les collectivités, quant à elles, ont dû assumer un rôle plus important dans le financement du logement social et la régulation locale de la production privée.

Cependant, ces transformations ne se sont pas développées de la même manière sur l'ensemble du territoire national. Dans la plupart des cas, les grandes villes ont eu les moyens de mettre en œuvre de vrais mécanismes de régulation publique, pesant ainsi sur les pratiques des promoteurs. Leur problème principal réside actuellement dans l'insuffisance d'une offre accessible. Mais les villes de taille inférieure, aux moyens humains, techniques et financiers plus limités, sont dans une tout autre situation. Pour elles, s'adapter aux nouvelles modalités de production du logement ne va pas de soi.

Cet article vise précisément à éclairer ce point, à comprendre les changements auxquels les villes petites et moyennes ont été confrontées et comment elles ont cherché à s'adapter. En termes méthodologiques, les éléments rassemblés ici reposent sur une centaine d'entretiens avec des promoteurs, des experts du logement ainsi que des représentants de collectivités locales (dans les régions de Marseille, Lyon, Saint-Étienne, Rennes, la Réunion mais aussi à Bailleul dans le Nord et à Béthune dans le Pas-de-Calais) et sur la lecture de différents rapports existants

(ANIL /1, ministère du Logement...). Un travail d'analyse des données issues de la base Filocom, en cours de réalisation par le CETE /2 Nord-Picardie pour le compte de la DGALN /3, a également été mobilisé. Ce travail fera d'ailleurs l'objet d'une publication spécifique au cours de l'été 2011.

Face à une situation inédite

Au cours des dix dernières années, les villes petites et moyennes ont été affectées par les transformations dans l'industrie de la promotion.

Des cibles de choix pour les réseaux de commercialisation
Tout d'abord, une nouvelle catégorie de promoteurs a privilégié la réalisation d'opérations dans ces villes de taille intermédiaire. Il s'agit des promoteurs défiscalisateurs (ou réseaux de commercialisation-promoteurs) spécialisés dans la construction de logements locatifs privés, comme par exemple Akerys, Omnium, Tagerim ou encore Carrère (devenu Gotham). Ces nouveaux acteurs sont en général apparus dans les années 1980-1990 mais se sont largement développés au cours des années 2000, en particulier au moment du dispositif Robien (2003-2007).

Plusieurs raisons concourent au fait que les villes petites et moyennes aient été la cible géographique prioritaire de ces promoteurs défiscalisateurs :

- le modèle économique de ces acteurs repose sur un prix de foncier moyen ou faible. En effet, comme il s'agit généralement de structures faiblement capitalisées (à l'origine en tout cas) qui "vivent sur les flux d'argent", il leur faut plutôt "vendre avant de construire" et "ne pas trop mobiliser de capital dans des terrains chers, même bien placés" /4. En outre, comme les commerciaux vendent des "produits fiscaux formatés" simples et le plus largement accessibles, ces réseaux restent dans une gamme de prix très moyenne, toujours "en dessous d'un seuil symbolique" /5. Enfin, la plus-value de la structure repose davantage sur le savoir-faire commercial que sur la pertinence de la localisation des biens. Mécaniquement, dans la distribution du coût de production, c'est donc le

poste lié à la commercialisation qui est plus élevé que la moyenne, plutôt que celui relatif au foncier ;

- le rendement locatif facial /6 peut être élevé. En prenant le niveau de loyer maximal autorisé par les règles nationales et en le rapportant au prix de vente (somme des coûts de production et de la marge), les villes petites et moyennes permettent généralement de présenter aux investisseurs des taux de rendement locatif potentiels relativement élevés. Certes, cela ne correspond pas forcément à la réalité, puisque le loyer de marché n'est pas toujours supérieur au loyer plafond édicté par l'État. Cependant, nombre d'investisseurs, bien souvent des particuliers qui cherchent à se constituer des revenus supplémentaires notamment pour le financement de leur retraite, ne sont pas allés vérifier la réalité du marché locatif et n'ont pas remis en cause le discours des commerciaux. Qui plus est, pour "un dentiste, un notaire ou un avocat habitant à 1 000 km", une ville moyenne est toujours la banlieue d'une grande ville. "Montauban, Rodez, Albi deviennent rapidement la périphérie de Toulouse et Bègles, un quartier de Bordeaux !" /7 ;
- enfin, beaucoup de grandes villes ont mis en place des mécanismes formels ou informels visant à éviter la présence de ces promoteurs défiscalisateurs (Rennes, Lyon par exemple).

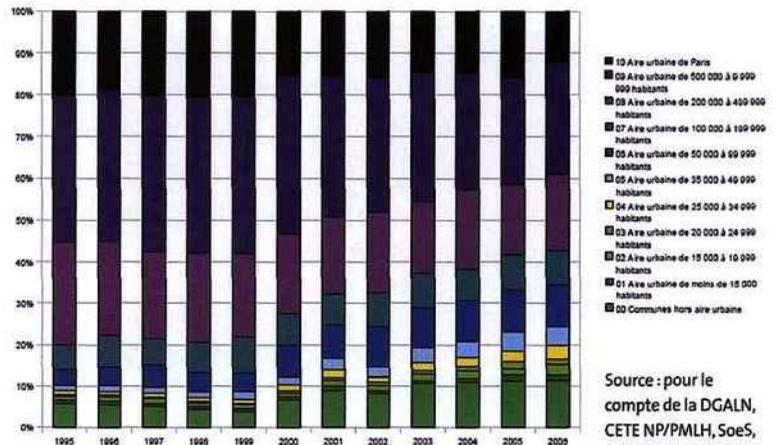
Résultat, dans de nombreuses villes petites et moyennes, le premier promoteur en termes de parts de marché au cours des années 2000 est un réseau de commercialisation (Akerys à Béthune par exemple /8).

Une production qui s'amplifie

Par ailleurs, dans certaines villes de taille moyenne, les promoteurs nationaux traditionnels, engagés dans une course au volume liée à l'euphorie de la phase ascendante du cycle immobilier, ont parfois suivi les promoteurs défiscalisateurs (à Villefranche-sur-Saône par exemple), alimentant encore davantage la dynamique locale de construction /9.

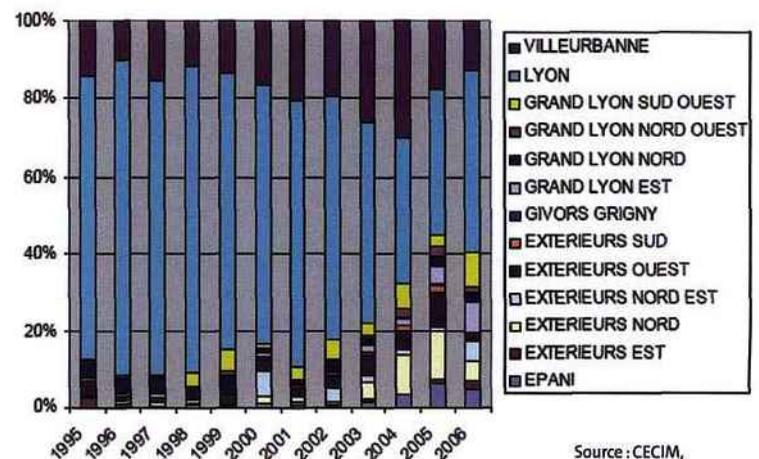
Au bout du compte, les aires urbaines de moins de 100 000 habitants ont donc été davantage concernées par la construction de logements défiscalisés au moment du dispositif Robien (en valeur absolue mais aussi en poids au niveau de l'ensemble des aires urbaines, cf. graphique n° 1). La montée en puissance des promoteurs défiscalisateurs et l'élargissement de la cible d'intervention des promoteurs nationaux traditionnels expliquent cette logique de diffusion spatiale vers les aires urbaines moins peuplées.

Graphique n° 1 : répartition des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, ventilés par années et tranches d'aire urbaine



De manière analogue, dans les plus grandes aires urbaines, une même dynamique de glissement vers la périphérie a été observée (cf. graphique n° 2 pour l'exemple de Lyon).

Graphique n° 2 : répartition des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux dans la région lyonnaise, ventilés par années et par secteurs



Vers des copropriétés dégradées ?

Ce phénomène, et plus particulièrement l'activité des promoteurs défiscalisateurs, a eu des conséquences sur la production physique des logements dans les villes petites et moyennes.

On a d'abord vu apparaître des copropriétés 100 % investisseurs, "très standardisées" et "relativement pauvres sur le plan architectural" /10. Ensuite, le nombre de logements construits a parfois été important par rapport à la capacité d'absorption des marchés locatifs locaux. Montauban, Carcassonne, Rodez, Bègles et bien d'autres

6/
Le taux de rendement locatif facial s'obtient en prenant comme hypothèse de loyer, le loyer plafond fixé par la réglementation nationale.

7/ Entretien avec un promoteur, octobre 2010.

8/ Source : Sitadel, Agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune.

9/ Entretien avec un banquier lyonnais, juillet 2010.

10/
Entretien avec un architecte lyonnais, septembre 2010.

11/
Jean Bosvieux, "L'investissement locatif : à qui profite le dispositif Robien ?", *ANIL Habitat Actualité*, nov. 2005, "L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs", *ANIL Habitat Actualité*, juil. 2008, et des entretiens avec des promoteurs, mars et oct. 2010.

villes de même taille, en particulier dans l'Ouest et le Sud-Ouest de la France, ont ainsi été pointées du doigt /11. Cette offre abondante de logements locatifs privés neufs a eu des impacts sur tous les segments du marché de l'habitat local : stagnation voire baisse des loyers (dans les logements neufs mais aussi anciens), mise en vente de logements locatifs vétustes ne trouvant plus preneur et rachetés à bas prix par des accédants à la propriété... Par ailleurs, on a aussi pu constater des logements neufs vides ! Des investisseurs, des propriétaires dans l'ancien, des assureurs (qui couvraient la garantie locative), les promoteurs défiscalisateurs eux-mêmes (qui ont indemnisé des échecs) ont ainsi été perdants.

À l'avenir, d'autres conséquences, plus lourdes encore, pourraient en outre se manifester. En effet, au terme de la période correspondant au gain fiscal, les logements produits arriveront, au moins pour partie, sur le marché de la vente et le prix ne sera sans doute pas à la hauteur des attentes. Qui plus est, on constate dans les copropriétés 100 % investisseurs une dégradation plus rapide des biens bâtis et des espaces extérieurs. La perspective de voir certaines de ces opérations se transformer en copropriétés dégradées est donc envisageable.

À la recherche d'une régulation publique

Du coup, comment les collectivités ont-elles réagi face aux déséquilibres émanant des nouvelles logiques de production, telles que celles évoquées ci-dessus ? Au moment où l'État se désengageait du contrôle fin de la production des logements, comment ont-elles essayé de maîtriser ces flux ?

Les villes petites et moyennes souvent démunies

Il apparaît que les collectivités petites et moyennes ont en grande majorité laissé faire le marché, par volonté ou par incapacité de réguler. Les seules exigences qu'elles ont eues ont le plus souvent concerné l'architecture ou l'insertion urbaine des opérations et se sont opérées à la marge. Plusieurs facteurs expliquent ceci :

- un manque de moyens financiers et d'attractivité pour pouvoir disposer d'une ingénierie technique à même de discuter d'égal à égal avec les promoteurs. C'est encore plus vrai dans le cas de collectivités qui ne peuvent même pas s'appuyer sur une structure parapublique externe ayant développé des compétences dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat et au rayon d'action plus large (agence d'urbanisme, établissement public foncier...). Cette dimension induit ainsi un manque de ressources cognitives pour les collectivités ;

- un manque de concurrence entre acteurs privés, qui fait que les élus locaux n'ont que des choix limités pour développer leurs projets. Par exemple, lorsque le terrain d'une friche urbaine n'intéresse qu'un seul promoteur, il est difficile d'avoir beaucoup d'exigences sur l'opération qui pourra s'y faire ;

- parfois, une mauvaise évaluation du retrait de l'État en matière de régulation. En effet, dans nombre de villes petites et moyennes, les services déconcentrés de l'État sont restés longtemps les acteurs légitimes dans le champ de l'habitat, malgré la décentralisation. Du coup, à la différence de la plupart des grandes communes et intercommunalités structurées sur les questions d'habitat, les villes petites et moyennes ont, dans leur large majorité, subi les logiques économiques privées qui sont à l'œuvre depuis une quinzaine d'années. *Adaptations et "bricolage"*

Les dérives constatées (mauvaise qualité des constructions, *turnover* important des populations dans les nouvelles habitations générant parfois un surcroît de demandes de logements sociaux...) ont néanmoins sensibilisés les élus et leurs services à la nécessité de penser une forme de régulation publique locale. Il faut cependant reconnaître que les outils existants et les moyens mobilisables étaient souvent faibles, et toutes les limites de la décentralisation sont apparues.

Par divers moyens (parfois qualifiés de "bricolage" par les acteurs eux-mêmes), certaines villes ont réussi à mettre en place des mécanismes de régulation. Ici, un partenariat avec un établissement public foncier a permis de disposer d'un outil d'intervention foncière. Là, une intercommunalité a intégré dans son plan local d'urbanisme un quota de logements sociaux pour les opérations de promotion privée (comme dans certaines grandes villes), avec pour seul objectif de mieux maîtriser ces opérations grâce à la relation de confiance nourrie avec les bailleurs sociaux locaux.

L'État, quant à lui, a réagi en recentrant les périmètres d'éligibilité des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. Ce qui, dans un certain nombre de villes petites et moyennes, a en effet supprimé les dérives, mais aussi les investissements.

L'évolution des logiques d'acteurs dans la production du logement a bousculé les villes petites et moyennes. Tout d'abord positivement : de nombreux logements y ont été construits, une pression à la baisse sur les loyers a pu parfois s'y ressentir... Mais des dérives ont aussi été constatées, poussant maintenant un grand nombre de ces collectivités à s'interroger sur la meilleure manière de réguler la construction à l'avenir.

La question des moyens de la régulation publique locale est ainsi posée. Elle exigera des innovations, par exemple en termes institutionnels (intercommunalité, mutualisation des ressources à une échelle large...). Elle exigera sans doute aussi la pensée à l'échelle nationale d'une nouvelle étape de la décentralisation, en y intégrant la réalité des villes petites et moyennes et en distinguant celles qui se situent dans l'orbite d'une métropole de celles qui ne le sont pas. | **Patrice Vergriete**